OS MILITARES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: 1964-1984

Williams da Silva Gonçalves e
Shiguenoli Miyamoto

Introdução

1. Política externa e processo decisório

A política externa é uma das dimensões da vida do Estado. É por meio dela que o Estado se relaciona com os demais Estados, projetando sua imagem e explorando as possibilidades que se oferecem à satisfação das necessidades da nação.[1] Para Schlesinger, Jr., a política externa de todos os Estados persegue objetivos comuns: "a defesa da própria integridade e a proteção dos próprios interesses";[2] o que difere são as peculiaridades nacionais, pois são estas que determinam a maneira pela qual o "Estado concebe e conduz a sua política externa".[3] Sem contraditar o núcleo dessa idéia, Reynolds a amplia e avança sobre algumas delicadas questões, quando define a política externa como "o conjunto de medidas adotadas pelos diferentes setores do governo do Estado em relação com outras entidades que também atuam na arena internacional, com a finalidade de promover os objetivos permanentes dos indivíduos aos quais o Estado representa".[4]

A positiva particularidade desta última definição é não se deter diante do clássico par topográfico dentro/fora. Isto é, não obstante os fundamentos realistas de sua reflexão, segundo os quais as relações internacionais são *ad litteram* relações interestatais, Reynolds enfrenta a complexa questão da passagem da formulação à execução da política externa.

À mais freqüente crítica dirigida aos realistas, a saber, quem determina os objetivos nacionais, Reynolds responde remetendo ao processo decisório que se desenrola na arena interna: cada segmento organizado da sociedade e os órgãos da burocracia do Estado (prin-

Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

cipalmente os especializados: diplomacia e forças armadas) tem sua própria política externa; a partir de sua avaliação do quadro internacional e de seus interesses específicos, cada qual busca maximizar sua participação no processo de destilação que resulta no ato final de elaboração da política externa.

Contudo, uma vez decidida a linha de atuação do Estado no sistema internacional, esta passa a se desenvolver de modo autônomo. O êxito ou o fracasso de determinada política externa em alcançar os objetivos nacionais ficam a depender não apenas da sua consistência e da coerência com que é executada, mas também e sobretudo da ressonância que obtém junto ao sistema internacional na sua totalidade e junto aos Estados com os quais se estabelecem relações diretas. O caráter anárquico das relações internacionais, onde as relações de poder constituem o aspecto dominante, faz com que o bom andamento da linha política estabelecida dependa da disponibilidade de recursos do Estado.

A informação é o maior capital que os setores que participam da formulação da política externa possuem, para influenciar os demais e impor suas concepções no processo de elaboração da política externa. Por meio da informação é possível analisar o sistema internacional, determinar os objetivos prioritários a serem perseguidos, eleger os aliados e os adversários e, enfim, propor a estratégia para se alcançar os objetivos. São pois os setores que têm acesso à maior quantidade e à melhor qualidade de informações os mais aptos a produzir um programa de política externa mais conseqüente e, também, mais afinado com o que consideram ser os interesses nacionais.

Sobre o processo de tomada de decisão, diz Reynolds:

> "As decisões são formuladas por pessoas que desempenham determinados papéis e que agem no contexto de determinados valores, costumes e procedimentos com um grau maior ou menor de flexibilidade. As diversas políticas são influenciadas pelo sistema de recrutamento dessas pessoas e pela natureza do sistema em que elas desempenham seus papéis".[5]

Ou seja, o processo decisório depende da ideologia dos elementos que constituem os segmentos que se fazem representar e da natureza do regime político em que esses segmentos se inscrevem. Nos regimes democráticos, há abertura à participação de todos os segmentos sociais com interesses na formulação da política externa; a tendência é a pluralidade de posturas políticas e de percepções da evolução do sistema internacional. A existência das liberdades fundamentais – opinião e organização – possibilita a auscultação da opinião pública por parte daqueles que dela dependem para continuar a atuar na arena política. No sistema político aberto, portanto, o processo funciona com base no diálogo e na luta política, de acordo com regras fixas e previamente estabelecidas. O grau de influência de cada parte depende do valor de suas informações, da capacidade de convertê-las em políticas válidas e de persuadir e reverter as proposições contrárias. A possibilidade de que uma posição prevaleça de modo absoluto sobre as demais é sempre muito remota; as inclinações mais fortes são sempre no sentido da composição e do consenso. Os objetivos nacionais assim apurados aproximam as posições de todos que, intensa ou episodicamente, participam do processo.

Evidentemente essas características referem-se a uma situação ideal. Em casos de crise aguda ou de guerra, o espaço e, principalmente, o tempo do processo são drasticamente reduzidos. De outro

lado, há as diferenças de formas de regime, que tanto pode ser presidencialista como de gabinete. Neste, o processo é conduzido pela maioria parlamentar, que é a principal fiadora do governo. Naquele, a responsabilidade pela condução do processo é do presidente, como também é sua a decisão final. De todo modo, supõe-se que suas decisões sejam tomadas conforme o programa aprovado pelos que o elegeram e conforme a posição das forças partidárias que o sustentam politicamente.

Nos regimes autoritários o processo decisório desenrola-se num espaço exíguo. Há mais forte ideologização dos atores e tende a prevalecer a posição das forças que detêm o monopólio do poder de Estado. A falta de representação e a censura impedem a influência da opinião pública. Nos regimes fechados, os objetivos nacionais emanam diretamente dos que manipulam as rédeas do poder, os quais sobrepõem sua percepção e seus interesses exclusivos aos interesses gerais da nação. Embora não haja *a priori* relação direta entre o êxito ou o fracasso da política externa e o regime que a pratica, nos regimes autoritários a distância que separa o centro decisório da opinião pública põe em risco a coesão nacional em tempos de crise. Nesses casos, a crise externa tende a transformar-se em crise interna, na medida em que os opositores do regime encontram na arena externa aliados potenciais contra aqueles que os oprimem.

2. Os militares e a política externa brasileira

O golpe desfechado contra as instituições em 1964 encerrou o breve ciclo democrático iniciado em 1946 e alçou a instituição militar à condição de força tutelar do Estado brasileiro. Para o historiador Hélio Silva, o movimento de 64 marcou o fim do papel tradicional de poder moderador dos militares e inaugurou uma nova fa [illegible], em que estes passaram a exercer efetivamente o poder de Estado.[6]

A motivação para o golpe fundou-se na suposta esquerdização do governo do presidente João Goulart. A quebra da hierarquia entre os militares e o surgimento de lideranças partidárias, sindicais e estudantis, que se desenvolveram à margem do sistema partidário erguido em 1946, levaram as elites conservadoras a recear a total perda do controle da vida política do país. Nesse sentido, o golpe militar preencheu as expectativas de todos os setores que se sentiam impotentes para restabelecer o equilíbrio político, dentro dos marcos constitucionais então vigentes.

Por outro lado, o que diferenciou esse golpe das intervenções armadas anteriores foi o seu caráter calculista. Conquanto não houvesse uma estimativa do tempo necessário para concluir a intervenção, as elites militares contavam com um programa de ação, concebido e amadurecido com antecedência. Dispunham de um dispositivo teórico-doutrinário, a partir do qual tencionavam liquidar a luta entre capital e trabalho e promover o desenvolvimento do país.

A execução desse programa supunha a promoção de uma guinada igualmente radical na política externa. A nova orientação político-diplomática pautar-se-ia pelas idéias urdidas no interior da Escola Superior de Guerra, onde Golbery do Couto e Silva destacava-se como principal articulador teórico. As linhas centrais de seu pensamento achavam-se expostas numa série de ensaios, escritos em finais dos anos 50 e reunidos num volume – *Geopolítica do Brasil*. A idéia *mater* de seu dispositivo teórico-doutrinário era a transformação do Brasil em grande potência mundial.

Ainda que esta idéia constituísse um solo comum a todos os matizes do pen-

samento militar, as teses geopolíticas de Golbery rompiam com as defendidas por Mário Travassos e Everardo Bakheuser nas décadas de 1930 e 1940. A marca de sua intervenção verificava-se em três pontos principais: 1) no plano teórico, denunciava a geopolítica de matriz germânica e esposava uma geopolítica processada nos Estados Unidos, que se destacava pela forte influência realista de Morgenthau, a qual ele adicionou a teoria cíclico-elitista da história de Arnold Toynbee; 2) suas reflexões eram atravessadas de alto a baixo pela disputa ideológica da guerra fria, revelando um radical anticomunismo; e 3) suas teses geopolíticas projetavam o Brasil no cenário mundial e não mais apenas no continental, conquanto se mantivesse perfilado com Travassos no tocante à necessidade do exercício da supremacia continental.

Seu projeto geopolítico objetivava inserir positivamente o Brasil na estratégia de defesa do Ocidente. Buscava demonstrar que, ao contrário do que se pensava em Washington, o Brasil não era uma área completamente imune à guerra total que se travava no sistema internacional. A fragilidade das suas estruturas internas tornava-o permeável à propaganda proveniente do eixo Moscou-Pequim. E, como expressou em *O Brasil e a defesa do Ocidente*, não seria com discursos sobre as virtudes do livre-cambismo que as lideranças norte-americanas iriam solucionar nossos principais problemas. Antes de tudo, essas lideranças teriam de admitir a grande importância do Brasil para a estratégia de confronto com o mundo comunista. Admitida essa importância, deveriam os Estados Unidos cooperar no sentido de promover o fortalecimento da economia nacional e, também e principalmente, preencher as enormes carências nacionais de instrumentos de defesa. Cumprido esse programa, teriam os Estados Unidos reforçado o território sul-americano contra os inimigos externos e internos e, ao mesmo tempo, protegido o Atlântico Sul e a África Meridional, outro ponto vulnerável da estratégia global do Ocidente.

A marca registrada dessa reflexão era a rigidez que imputava à bipolarização do sistema internacional. Sob essa ótica maniqueísta, rejeitava a possibilidade de uma opção fora do Ocidente (ciência, democracia e cristianismo) e do mundo comunista (totalitarismo e ateísmo). O bloco afro-asiático e os não-alinhados nada mais representavam do que opções ainda hesitantes pelo comunismo.

Semelhante leitura da estrutura do sistema internacional impunha a idéia da inelutabilidade do reconhecimento da necessária hegemonia norte-americana sobre o hemisfério. Ainda que tal reconhecimento não devesse significar completa sujeição aos interesses norte-americanos, a natural assimetria dessas relações deveria ser deslocada em favor do Brasil, tornando-o o aliado preferencial e, em decorrência, o pólo hegemônico regional.

No que diz respeito à postulação de uma cooperação mais substantiva por parte dos Estados Unidos no desenvolvimento do país, a intervenção de Golbery não chegava a constituir novidade no universo conservador brasileiro. Sua originalidade reside noutro ponto, qual seja, no fato de procurar demonstrar junto aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de co-responsabilidade norte-americana. Para melhor dizer, tratava-se de evidenciar o imprescindível ganho estratégico que os Estados Unidos poderiam obter, ao reforçar as potencialidades geopolíticas do Brasil. É essa formalização geopolítica que interpretamos como uma

inserção positiva na estratégia norte-americana no período da guerra fria.

O caráter autoritário do regime militar permitiu que esse programa fosse levado a efeito até que se esgotassem as suas possibilidades. A partir do momento em que ficou configurado que as contradições e os deslocamentos na correlação de forças do sistema internacional tornaram este programa de desenvolvimento incompatível com o objetivo de fazer do Brasil uma grande potência, procedeu-se a uma maior abertura do espaço no interior do qual se processavam as decisões.

A crise internacional que interrompeu o crescimento acelerado da economia brasileira, portanto, não só obrigou a inauguração de um processo de abertura do sistema político, como também determinou uma participação mais efetiva da diplomacia e do empresariado, o que, finalmente, rompeu com o monopólio até então exercido pelos militares no processo decisório.

Sumariando essas considerações introdutórias, devemos esclarecer que este ensaio não objetiva uma análise completa de todos os aspectos da política externa no período dos governos militares. Nossas pretensões são mais modestas. Pretendemos tão-somente abordar o desenvolvimento da política externa no lapso de tempo referido, destacando a percepção e a ação política diretamente ligada às linhas estratégicas fixadas pelos militares brasileiros.

1. Governo Castelo Branco: a vitória dos círculos concêntricos

A política externa brasileira inaugurada em abril de 1964, portanto no início do ciclo dos governos militares, representou uma agressiva e radical guinada em relação à política externa independente que vinha sendo desenvolvida desde a posse do presidente Jânio Quadros, em janeiro de 1961.

Não há dúvida de que seria pecar por exagero afirmar que o quadro político interno distendeu-se até a ruptura por causa da política externa independente; até mesmo porque esta foi muito mais espetacular e traumática para as correntes políticas conservadoras no breve período do governo Jânio Quadros do que no período um pouco mais longo de João Goulart. Exemplo disso foram as relações com os Estados Unidos, que Goulart procurou sempre conduzir com moderação, certamente para não açular ainda mais a hostilidade dos opositores do seu governo e, também, para evitar um provável bloqueio econômico como retaliação.

Por outro lado, não é incorreto dizer que a encarniçada luta política interna, agravada no período final do governo Goulart, foi fortemente influenciada pelos rumos tomados pela política externa. Da mesma forma que a sociedade brasileira se dividiu perante as opções de organização política e sócio-econômica que as duas correntes políticas antagônicas ofereciam, dividiu-se em relação às propostas de política internacional. As premissas que informavam as percepções do sistema internacional e, conseqüentemente, as definições a respeito dos aliados e adversários pareciam, aos olhos das duas forças políticas oponentes, mutuamente excludentes. Assim, política interna e política externa, naquele momento de confronto, achavam-se indissoluvelmente ligadas; haja vista a incruenta batalha travada em torno das relações diplomáticas com o então jovem regime socialista cubano,[7] que funcionou como um verdadeiro divisor de águas para os defensores da política externa independente e seus inconformados adversários.

Devido a essa polarização de concepções de política externa, adensada por uma intensíssima e inédita participação da opinião pública, os primeiros passos empreendidos pelos elaboradores e executores da política externa do primeiro governo militar foram marcados por um tom acentuadamente emocional. No entanto, passada a ressaca do golpe e demonstrada aos adeptos da nova ordem a disposição de rejeitar tudo que lembrasse a política externa do antigo regime, o emocionalismo cedeu lugar a uma postura mais racional de defesa dos interesses nacionais. Além do que, havia a premente necessidade de se apagar todos os vestígios deixados pela experiência anterior, para que o programa de política econômica concebido por Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, ministros da Fazenda e do Planejamento, pudesse surtir o efeito desejado. Nesse sentido, a reaproximação com os Estados Unidos foi cercada de hiperbólicas declarações de fidelidade irrestrita ao bloco ocidental, de reconhecimento da insubstituível hegemonia norte-americana e de condenação a todo e qualquer tipo de abordagem soviética aos países do continente.

Em síntese, com a instauração do governo Castelo Branco criaram-se, finalmente, as condições que possibilitavam a oficialização das diretrizes de política externa concebidas e recomendadas pelos teóricos da Escola Superior de Guerra desde a década de 1950. A partir de então, as decisões governamentais referentes à política externa passaram a ser tomadas no espaço restrito do Conselho de Segurança Nacional.[8] Os segmentos sociais organizados e a opinião pública, ao terem sua participação no processo de decisão confiscado, tornaram-se meros espectadores da política externa nacional.

Essas diretrizes foram assim exprimidas pelo presidente Castelo Branco em 31 de julho de 1964, no Instituto Rio Branco:

> "No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político."

Mais adiante, acrescentou:

> "O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução."[9]

Isto equivale a dizer que a política de feitio nasserista (não-alinhada) praticada por Quadros e Goulart foi prontamente substituída por uma outra que situava o conflito Leste-Oeste como eixo central do sistema internacional de poder.

À luz dessa incontornável disjuntiva – bloco ocidental (capitalismo, democracia, cristianismo) *versus* bloco comunista (comunismo, totalitarismo, ateísmo) – o novo governo lançou-se à aplicação de sua estratégia de *segurança e desenvolvimento*,[10] o par de conceitos que vincou o ideário do regime recém-instalado.

A ordem da exposição dos termos que resumiam a estratégia internacional, segurança em primeiro lugar, desnudava o ângulo de visão através do qual os militares brasileiros avaliavam as principais tendências do sistema internacional e o

papel que o Brasil nele deveria desempenhar. Nessa ótica, a corrida armamentista e o empate nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética evidenciavam a inanidade de uma estratégia de defesa centrada no conceito de independência irrestrita. Semelhante concepção estaria reservada apenas aos Estados que dispusessem de um dispositivo nuclear. Aos demais, não nuclearizados, nada restava senão resignar-se e admitir a necessidade de operar uma flexibilização do conceito de independência, de modo a melhor capacitar-se para responder ao desafio "da força subversiva e expansionista do mundo comunista". Ajustando as noções e conceitos da esfera diplomático-estratégica à realidade de completa interdependência da economia capitalista, impunha-se, como um imperativo categórico, o conceito de segurança coletiva. Assim, dispondo-se a cooperar com a estratégia de defesa hemisférica coordenada pelos Estados Unidos e, em contrapartida, acomodando-se ao abrigo de seu guarda-chuva nuclear, o Brasil poderia ficar imune à agressão das forças inimigas. A segurança coletiva era, pois, considerada a condição prévia, indispensável, para se caminhar na direção do desenvolvimento. O fortalecimento do poder nacional e, por conseguinte, a ampliação da margem de independência, para atuar conforme a estratégia maior de defesa dos valores ocidentais, estavam condicionados a essa assimétrica relação de poder com os Estados Unidos.

Aparentemente tal percepção encaminhava a política externa brasileira no sentido contrário ao das tendências do sistema internacional. Isto é, enquanto os formuladores brasileiros trabalhavam com uma perspectiva de acirramento da guerra fria, no cimo da hierarquia as duas superpotências encerravam a crise dos mísseis com a abertura de um amplo diálogo. Porém, o que agitava o sono desses formuladores era o deslocamento das tensões do topo para a base do sistema, que transformava o Terceiro Mundo em área e veículo do confronto.

Na América Latina, a inquietação era provocada pela gradativa consolidação da posição de Fidel Castro. O compromisso que os norte-americanos assumiram com os soviéticos, de reconhecer a legitimidade do regime cubano, criava o risco de fazer de Cuba um pólo gerador de instabilidade no continente sul-americano. Esse desconforto aumentou consideravelmente quando Fidel Castro fez a convocação da III Conferência de Solidariedade dos Povos da África, Ásia e América Latina, a denominada Conferência Tricontinental de Havana, em janeiro de 1966, com o objetivo de definir a agenda da luta revolucionária no Terceiro Mundo.

No plano extra-continental, a intranqüilidade resultava da incapacidade norte-americana de concluir com rapidez a gue ra no Vietnã.

Daí porque a decisão do presidente Castelo Branco de romper relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964. Logo a seguir a essa medida de impacto, anunciou-se a disposição da administração norte-americana de Lyndon Johnson de reiniciar o fluxo de transferência de capitais para o Brasil, que havia sido interrompido em 1963.

Na área compreendida pelo primeiro círculo concêntrico, a estratégia governamental previa uma política de maior aproximação e fortalecimento dos laços diplomáticos. Segundo palavras de Castelo Branco, o governo atribuía particular importância à integração latino-americana. Em seu discurso no Instituto Rio Branco, anunciou que a orientação consistia em:

> "estreitar em todos os campos as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural. No que diz respeito aos

países limítrofes, esforçar-se para aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente."[11]

Essa atenção para com os vizinhos do cone sul traduziu-se no programa de valorização das potencialidades da ALALC e na aproximação, via projetos de interesses mútuos, com a Bolívia e o Paraguai.

O primeiro ponto do programa – integração latino-americana – não foi bem-sucedido. Como afirma Carlos Estevam Martins, a recusa brasileira a participar de um programa integracionista que tivesse um escopo estritamente pan-americano, tal como o preconizado pelos formuladores da política externa independente, suscitava desconfiança entre os demais governos sul-americanos. As afinidades então existentes entre os Estados Unidos e o Brasil, e a insistência do segundo numa convivência interamericana, levantavam suspeitas quanto às possíveis intenções hegemônicas do Brasil. As maiores resistências ao projeto brasileiro vinham da parte da Argentina e do Chile.[12]

Com a Bolívia o entendimento frutificou. Em 23 de julho de 1964, o governo brasileiro entregou ao governo boliviano o trecho da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra situado em território boliviano. No ato de entrega foi assinado o protocolo adicional ao tratado sobre a ligação ferroviária de 1938, o qual constituiu o último ato referente ao Tratado de Petrópolis, de novembro de 1903, que resolveu o litígio do Acre.

Depois de um período de expectativa, que se seguiu ao golpe que resultou na deposição de Paz Estensoro, as negociações retornaram ao ponto que interessava ao Brasil. E, em 1966, foram assinados protocolos destinados a aperfeiçoar a rede de comunicações terrestres e fluviais entre os dois países e a adequar os interesses do comércio bilateral.

Mas as relações mais promissoras foram as estabelecidas com o Paraguai. Após o incidente de Porto Coronel Renato, em junho de 1965, quando tropas do Exército brasileiro se concentraram na fronteira sob o pretexto de combater o contrabando e supostos guerrilheiros paraguaios, as relações evoluíram no sentido da convergência de interesses. O passo decisivo para o bom relacionamento, não obstante a agitação promovida pela imprensa paraguaia, foi o acerto final para a demarcação das fronteiras da região de Sete Quedas. Para o sucesso dessa delicada negociação diplomática o governo brasileiro recorreu aos bons ofícios do general Golbery, conhecido como "muito relacionado no Paraguai".[13]

Superadas as divergências sobre a questão das fronteiras, assistiu-se a um aprofundamento das relações brasileiro-paraguaias, cujo ponto culminante consistiu nos encontros de chanceleres em Foz do Iguaçu e em Porto Presidente Stroessner, nos dias 21 e 22 de junho de 1966, quando então foi assinado o documento Ata das Cataratas. O documento selava o compromisso de ambos os governos de proceder a um levantamento das potencialidades econômicas da região do Salto de Sete Quedas, particularmente dos recursos hidráulicos, com a finalidade de revertê-las em benefício dos dois países em regime de condomínio. Com a Ata das Cataratas a diplomacia brasileira iniciava uma verdadeira intervenção cirúrgica no cone sul, de largo alcance político, cimentando uma definitiva aliança com o Estado paraguaio.

No perímetro do segundo círculo concêntrico, ou seja, do sistema interamericano em sua totalidade, afora as discutidas relações bilaterais com os Estados Unidos, a questão que concentrou todas as atenções foi a adesão brasileira à

Força Interamericana de Paz que interveio na República Dominicana.

A guerra civil em São Domingos teve início em 24 de abril de 1965, quando militares partidários do ex-presidente Juan D. Bosch, deposto pelos militares em 1963, após sete meses no poder, iniciaram um levante para restituir-lhe o cargo.

Sob o argumento de que se tratava de uma conspiração urdida por elementos a serviço do movimento comunista e de Fidel Castro, o presidente norte-americano Lyndon Johnson ordenou o desembarque de fuzileiros navais no país. A partir daí a crise adquiriu dimensões continentais e mundiais.

Seguindo os passos da diplomacia dos Estados Unidos, a diplomacia brasileira não só apoiou a intervenção militar, como também procurou assumir a liderança da intervenção no âmbito da América Latina. Respaldado pelos votos favoráveis da Câmara e do Senado, o governo brasileiro comprometeu-se a enviar forças armadas para integrarem uma Força Interamericana de Paz, comandada pelo general Hugo Panasco Alvim, com o fim de restabelecer a ordem em São Domingos e afastar a ameaça da constituição de uma nova Cuba na região.

Ao mesmo tempo, o chanceler Vasco Leitão da Cunha envidou esforços no sentido de reformar a Carta de Bogotá, criando uma Força Interamericana de Paz permanente. Segundo teóricos da Escola Superior de Guerra,[14] tal medida se fazia necessária para evitar que os Estados Unidos perpetuassem a prática de ações diplomático-militares unilaterais. A força imaginada pelos estrategistas brasileiros, de acordo com essa visão, transferiria a responsabilidade de decisões semelhantes àquela para um foro multilateral, a OEA. Argumentaram também, a despeito de todos os protestos da opinião pública,[15] que a intervenção era necessária e inarredável, pois o que estava ocorrendo em São Domingos poderia ocorrer em algum país vizinho do Brasil, no Uruguai por exemplo, onde o ambiente político estava conturbado e encontravam-se exilados importantes líderes brasileiros depostos pelo golpe militar de 1964.

No entanto, apesar da posição de proa do Brasil na defesa da doutrina Johnson, o governo norte-americano rejeitou a idéia da revisão do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Carta de 1948, preferindo uma política pragmática em face da conveniência de futuras intervenções militares, resguardando assim seu privilégio de decisão unilateral.

Paralelamente às negociações com o Brasil relativas à questão de São Domingos, o presidente Johnson trocou uma ininterrupta correspondência com o presidente Castelo Branco, a quem mantinha informado sobre os desdobramentos da guerra do Vietnã. Essa consideração em manter o aliado do sul bem-informado a respeito dos problemas estratégico-militares norte-americanos na Ásia atingiu o clímax quando, em dezembro de 1965, Johnson sugeriu, por intermédio do embaixador Lincoln Gordon, que o Brasil enviasse efetivos militares para combater no Vietnã, com a finalidade de contribuir mais positivamente para o esforço norte-americano de pacificação daquele país. Certamente para manter-se coerente com as prioridades de defesa do Brasil, estabelecidas pelos estrategistas da ESG, "Castelo jamais admitiu a hipótese, limitando-se à remessa de provisões para a população sul-vietnamita".[16]

No círculo mais amplo da estratégia de defesa do Brasil, a grande preocupação relacionava-se ao Atlântico Sul e à costa ocidental da África.

O maior receio de nossos estrategistas era uma possível instalação de regimes hostis ao mundo ocidental naquela parte do continente africano, ameaçan-

do a segurança brasileira na sua imensa fronteira leste. Para demonstrar a exeqüibilidade dessa hipótese, recorriam à experiência histórica da Segunda Guerra Mundial, quando as forças aliadas utilizaram-se do litoral nordestino como cabeça-de-ponte para alcançar o norte da África, palco de decisivos combates no confronto com as forças do Eixo.

Objetivando guarnecer esse flanco defensivo, reverteu-se a orientação política desenvolvida pelo governo anterior de afastar o país do regime português de Salazar, devido à sua obstinação em manter o império colonial a salvo do processo de descolonização. Movido pelo interesse geopolítico de assegurar o arquipélago de Cabo Verde e Angola adstritos ao bloco ocidental, o governo Castelo Branco buscou a reaproximação com o governo português. Após as visitas mútuas do chanceler português Franco Nogueira e do chanceler brasileiro Juracy Magalhães, foi restabelecido o *status quo ante*, o que proporcionou ao Brasil, em troca de seu apoio ao sistema colonial de Portugal, a assinatura de um tratado de comércio pelo qual se lhe abriram os portos coloniais. Nas palavras de Luís Viana Filho:

> "E, para coroar, uma esquadra brasileira visitou São Paulo de Luanda, em cujas ruas desfilaram nossos marinheiros. Repetia-se o ocorrido três séculos antes, quando outros soldados brasileiros ali haviam desembarcado com Salvador Correia de Sá".[17]

2. Governo Costa e Silva: a diplomacia da prosperidade

A passagem da faixa presidencial para o marechal Artur da Costa e Silva deu-se no período em que os técnicos do governo procediam à avaliação dos resultados da Aliança para o Progresso, apresentados na IV Reunião Anual Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico Social (CIES). A partir daí, as diretrizes da política externa revolucionária passaram a ser flexibilizadas, gerando sentido desapontamento entre os defensores da rigidez ortodoxa com que foram aplicadas pelo governo Castelo Branco.

A conclusão fundamental a que chegaram os técnicos brasileiros sobre os resultados obtidos pela Aliança para o Progresso foi a de que os números apurados eram de uma espantosa inexpressividade; não se havia sequer atingido o modesto percentual de 2,5% de aumento da renda per capita no conjunto da América Latina, conforme o previsto na Carta de Punta del Este.

Por outro lado, medrou entre os estrategistas brasileiros a decepção a respeito da desenvoltura com que evoluía o diálogo e o entendimento entre Estados Unidos e União Soviética, confirmando coincidências de pontos-de-vista e convergência de posições. Não obstante a guerra do Vietnã e a crise do Oriente Médio, os observadores oficiais brasileiros percebiam que as contradições ideológicas entre as duas superpotências perturbavam cada vez menos suas relações. Em lugar da animosidade de outrora, prevaleciam, além do tradicional comércio, o fluxo de capitais e a transferência de tecnologia. Por outras palavras, davam-se conta de que, enquanto os aliados menos bem-aquinhoados, como o próprio Brasil, permaneciam fielmente impermeáveis a qualquer envolvimento mais conseqüente com o mundo comunista, o líder do mundo livre, a pretexto do indispensável comportamento realista em face do inimigo, usufruía de todas as vantagens que esse relacionamento lhe proporcionava em termos de maximização de poder. Postos diante do quadro do sistema internacional e dos insípidos números da aju-

da norte-americana para o desenvolvimento, os formuladores brasileiros sofreram um verdadeiro desencantamento com o mundo. Afinal, a análise desse quadro evidenciava, de maneira inequívoca, que a concepção de defesa integrada dos blocos, antes prevalecente, estava dando lugar às prioridades nacionais. Essa pronunciada tendência à fragmentação dos blocos manifestava-se tanto no lado ocidental como no mundo comunista. No Ocidente, as contradições desenvolveram-se no seio mesmo do seu dispositivo militar. A falta de consenso acerca da questão da proliferação dos artefatos nucleares deu oportunidade à emergência da política gaullista de auto-suficiência nuclear – *force de frappe* – e à conseqüente defecção do comando integrado da OTAN; uma política nacionalista que se somava ao veto ao pedido do governo trabalhista de ingresso da Grã-Bretanha na CEE. No mundo comunista, o bloco rachou separando Pequim de Moscou. O desencadeamento da revolução cultural na República Popular da China, após a denúncia de revisionismo e hegemonismo por parte da cúpula dirigente soviética pelos líderes chineses, encerrou a unidade e aprofundou a disputa pela liderança ideológica junto aos demais países comunistas. Enfim, a irreprimível tendência à diluição dos blocos impunha uma inadiável revisão de curso da política externa brasileira.

Refletindo a preocupação de adequar os interesses nacionais brasileiros às mudanças por que passava o sistema internacional, o presidente Costa e Silva assim apresentou a orientação que pretendia imprimir à política externa do país, chamada por ele próprio de "diplomacia da prosperidade":

> "Estamos convencidos de que a solução do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em um clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo futuro. Não há tampouco lugar para segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos."

Mais adiante:

> "Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática de meu Governo visará, em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica, e – de particular importância – à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país.
>
> (...) Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana."[18]

Como se pode ver, a prioridade havia passado para o desenvolvimento. Invertia-se portanto a posição dos termos do binômio com o qual se havia iniciado a política externa revolucionária em 1964. Não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, desacreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como fruto de um processo endógeno. Nesse sentido, a política exterior deveria consistir, conforme o chanceler Magalhães Pinto, "na constante e acurada avaliação da dinâmica internacional, a fim de identificar e pro-

curar remover os obstáculos externos que se opõem e podem vir a opor-se ao projeto nacional".[19]

Dentre os obstáculos identificados pela diplomacia brasileira à escalada do desenvolvimento nacional, constavam como mais importantes: 1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear; e 2) a estrutura do comércio internacional, favorável aos países desenvolvidos e desfavorável aos países subdesenvolvidos. Outros mais eram: 3) a expansão do comunismo; 4) as pressões internacionais para que os subdesenvolvidos adotassem políticas de controle da natalidade; 5) as tentativas das grandes potências de monopolizar a exploração do espaço cósmico e do fundo dos oceanos; e 6) o desejo das corporações multinacionais de dominar o mercado latino-americano.

A atuação diplomática brasileira pautou-se, portanto, por uma linha de conduta cuja essência era constituída pela busca da afirmação da soberania e pela promoção do desenvolvimento, síntese das duas grandes prioridades. Daí que a inserção do Brasil no sistema internacional processou-se no sentido da assimilação das teses consagradas na Conferência dos Países em Desenvolvimento, quando então se criou a UNCTAD e se formou o Grupo dos 77. A bem dizer, a crescente descaracterização do conflito Leste-Oeste fez assomar na elite dirigente brasileira a clivagem entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido como o mais forte entrave para o robustecimento do poder nacional.

Essa consciência de que as relações Norte-Sul atingiam mais diretamente os interesses vitais do Estado brasileiro do que as relações Leste-Oeste consubstanciou-se na política brasileira referente ao desarmamento e fortalecimento da segurança internacional. A conclusão de que a expansão da base econômica do Estado deveria ser acompanhada de uma intervenção mais positiva nos foros multilaterais, em que se teciam as articulações conformadoras do sistema internacional, deu oportunidade a que o embaixador Araújo Castro, chefe da missão brasileira junto às Nações Unidas de 1968 a 1971, desenvolvesse uma densa e penetrante reflexão a respeito da estrutura hierárquica e dos influxos e interações do sistema internacional, a qual instrumentou conceitualmente as ações brasileiras no campo internacional.

O núcleo da argumentação esgrimida por Araújo Castro era que a evolução histórica do sistema internacional havia conduzido as Nações Unidas ao umbral de uma crise. Isto porque, sempre mais nitidamente, tornava-se visível a desproporção de poder e privilégios entre os cinco membros efetivos do Conselho de Segurança e os demais Estados afiliados. Uma vez que a estrutura jurídica erguida em São Francisco em junho de 1945 havia condicionado a reforma da Carta ao voto convergente dos Cinco Grandes, havia uma indisfarçada tendência ao congelamento do poder mundial.

> "(...) E quando falamos de poder, não falamos apenas do poder militar, mas também de poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico."[20]

Isto é, considerando que as relações internacionais processam-se num campo energizado pelas relações de poder, a lógica determina que, ao invés de esperar que os que detêm o poder abram mão desse poder, pelo contrário, os que não o detêm procurem acumulá-lo. Segundo Araújo Castro, enfim, para que o Brasil pudesse cumprir seu destino de grandeza, fazia-se necessário uma política internacional audaciosa, cujo objetivo priori-

tário deveria ser remover todos os entraves que limitavam seu poder nacional.

Foi dessa orientação estratégica que se destilou a política de nuclearização do Estado brasileiro. Por considerar que a nuclearização pacífica constituía um direito inalienável e que a renúncia a esse direito contribuía para a cristalização do poder condominial das potências já nuclearizadas, foi que o governo Costa e Silva recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Tal posição em face do TNP estribava-se na justificativa de que o tratado tinha um caráter claramente excludente, na medida em que traçava uma fronteira tecnológica entre os Estados e, apesar disso, não assegurava a paz mundial.

Os planos do governo no tocante à matéria consistiam em prosseguir no caminho da cooperação com a França, Israel e Estados Unidos, para romper o monopólio do poder mundial.

O instrumento utilizado pelo governo brasileiro para resistir às pressões internacionais, devido à recusa em assinar o TNP, foi sua assinatura do Tratado do México (Tlatelolco), em fevereiro de 1967. Por meio dele a diplomacia brasileira afirmava sua boa vontade em cooperar para a não-proliferação de artefatos sem, no entanto, deixar de investir na tecnologia nuclear. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, a adesão ao Tratado do México em nada feria a posição oficial brasileira, dado o fato de o tratado incluir trés itens considerados fundamentais e indispensáveis, que eram: 1) a garantia de que todos os países latino-americanos assinariam o tratado; 2) a inclusão dos territórios não-autônomos da América Latina na área circunscrita pelo tratado; e 3) o compromisso formal de todas as potências nuclearizadas de que garantiriam a inviolabilidade da região ante ataque ou ameaça de ataque com armas nucleares.

No plano bilateral, as relações com os Estados Unidos foram as que exigiram maior atenção por parte da diplomacia. Em virtude da desilusão provocada pelos magros frutos da cooperação econômica e da percepção brasileira de que a estratégia da segurança coletiva afastava o país dos centros decisórios internacionais, perpetuando o desenvolvimento e alienando o sistema defensivo, a tendência foi a do progressivo esfriamento. Da mesma forma que já não convinha mais aos Estados Unidos manter um grau de cooperação tão elevado como nos tempos de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães,[21] considerado excessivo pelo novo embaixador norte-americano no Brasil John C. Tuthill, também não agradava ao governo dos Estados Unidos a desinibição com que o chanceler Magalhães Pinto afirmava a necessidade de o Brasil perseguir mais resoluta e autonomamente o desenvolvimento econômico e tecnológico, sobretudo no sensível setor da tecnologia nuclear. O saldo dessa reversão de expectativas de parte a parte foi a proliferação de desacordos envolvendo os respectivos interesses nacionais.

Os assuntos econômicos constituíram o foco dessas controvérsias. As dificuldades que nos Estados Unidos se criavam para a comercialização dos produtos brasileiros tais como café solúvel, têxteis de algodão, cacau e açúcar, além da luta travada pelos norte-americanos para continuarem assenhoreando-se do monopólio dos fretes do comércio marítimo, no entanto, não chegaram a comprometer mais seriamente as tão amplas e complexas relações entre os dois Estados. Pressões dessa natureza eram vistas como naturais, na medida que compunham o repertório norte-americano de medidas para conter o ímpeto daqueles países que, aos seus olhos, mostravam-se demasiadamente afoitos em marcar uma posi-

ção de independência em face do seu poder hegemônico.[22]

Com Portugal o Brasil manteve a posição reassumida por Castelo Branco de estreitamento dos vínculos e apoio à repressão aos movimentos nacionalistas que, nas colônias, lutavam pela independência. Quanto a essa questão, a diplomacia brasileira persistia na tese de que nos territórios colonizados por Portugal o aspecto principal da guerra era a luta do mundo ocidental contra a expansão comunista.

3. Governo Médici: a diplomacia do interesse nacional

A mudança de governo em 1969 levou a algumas alterações na forma de se conduzir a política externa do país. Não há dúvida de que dois fatores, em especial, concorreram para que isso acontecesse: a luta intramilitar que definiu a escolha de Garrastazu Médici como sucessor de Costa e Silva e os elevados índices de crescimento do PIB verificados logo no início de seu mandato presidencial: 1969, 10,0%; 1970, 8,8%; 1971, 13,3%; 1972, 11,7%; e 1973, 14,0%.[23] Foram alterações que, no entanto, não chegaram a representar uma revisão da estratégia geral. Constituíram, antes, resultados dos recursos que se haviam acumulado.

Há, de modo geral, grande dificuldade em se analisar a vinculação (contestada por muitos) entre a dinâmica da política interna e a dinâmica da política externa.[24] Dificuldade que aumenta consideravelmente quando os governos que protagonizam as duas esferas da vida política são infensos a regras claras e consensuais de sucessão, ou, mais especificamente, como no caso aqui apreciado, quando um grupo restrito (os militares) se autoconstituem os árbitros da vida nacional, ignorando e reprimindo as instituições que, num Estado democrático, deveriam expressar a vontade popular. Nesse sentido, a princípio, pelo menos, a sucessão de Costa e Silva não deveria ser muito diferente da de Castelo Branco e, em seguida, da de Médici e assim por diante. Porém, devido ao fato de o período final do governo Costa e Silva ter sido cercado de uma violenta crise político-ideológica, que repercutiu fundo no seio da instituição militar, a escolha de Médici representou, segundo Alfred Stepan,[25] um grande esforço para a preservação da unidade dos militares, que constituía o principal "patrimônio político do governo militar".

Sendo pois um governo de união dos militar , o governo Médici gozou da legitimidade por eles próprios conferida para perseguir com mais tenacidade o objetivo comum a todas as tendências, de transformar o Brasil numa grande potência mundial. Evidentemente a empreitada do projeto "Brasil potência" só pode ser vislumbrada como algo palpável na medida em que a tecnoburocracia, firmemente plantada nesse período, garantia que os 11,2% de crescimento do PIB, registrados em 1968, manter-se-iam como índice padrão de crescimento da economia do país. Em suma, a contenção das divisões internas ao regime, aliada ao êxito do "milagre brasileiro", gerou a confiança de que o país encurtava rapidamente a distância que o separava dos países capitalistas desenvolvidos, habilitando-se a saltar da condição de potência média à de grande potência.

Seguindo-se a linha interpretativa proposta por Estevam Martins,[26] pode-se afirmar que o principal efeito desses condicionantes sobre a política externa foi que, à convicção da diplomacia de que o desenvolvimento era o resultado exclusivo da interação dos fatores internos, acrescentou-se a idéia de que o caminho do desenvolvimento

era para ser percorrido individualmente. Se, antes, a "diplomacia da prosperidade" divisava a luta conjunta dos países subdesenvolvidos como o meio mais eficaz de resistir e superar os obstáculos que lhes opunham os desenvolvidos, a "diplomacia do interesse nacional" passou a priorizar as relações bilaterais como as mais convenientes para se alcançar o mesmo fim. A definição dessa orientação política coadunava-se com a consciência adquirida pelas elites dirigentes de que não só o trajeto para o desenvolvimento estava pontilhado de barreiras estruturais, como também as teses favoráveis a um sistema internacional organizado na base do equilíbrio de poder, então em processo de estruturação, só prejudicavam os países como o Brasil que, destacando-se dos demais subdesenvolvidos pelos invejáveis índices de crescimento econômico, almejavam compartilhar com as grandes potências as decisões mundiais.

Mário Gibson Barbosa, ministro das Relações Exteriores, assim resumia as linhas mestras da "diplomacia do interesse nacional":

1) o Brasil defende a mudança das regras de convivência internacional, é contra a cristalização de posições de poder e se recusa a crer que a história se desenrole necessariamente em benefício de uns e prejuízo de outros países;

2) consideramos que, à medida que um país cresce, cabe-lhe uma parcela de decisão cada vez maior dentro da comunidade internacional, e não devemos deixar de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso;

3) a verdadeira paz não pode ser identificada como a simples manutenção do *status quo*, como resultado do equilíbrio de poder, nem ser instrumento de ampliação da distância que separa as nações ricas das nações pobres; implica, ao contrário, a mudança das regras do comércio internacional e a alteração do mecanismo de distribuição mundial do progresso científico e tecnológico, pois não há verdadeira paz sem desenvolvimento;

4) nossa posição é, portanto, de ativa solidariedade com os países em desenvolvimento, competindo à nossa diplomacia estreitar o entendimento com os povos que travam conosco a dura batalha do progresso;

5) nossa política externa deve ser global, de íntima cooperação com os países desenvolvidos.[27]

A reação latino-americana a essa política de "potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos"[28] foi um generalizado sentimento de desconfiança. Sobretudo pela ênfase atribuída à necessidade de ocupação efetiva do território nacional, entendida como requisito indispensável para o fortalecimento do poder nacional. A execução de projetos de colonização e aproveitamento econômico dos recursos existentes na bacia Amazônica e na bacia do Prata foi vista como a consumação das velhas teses geopolíticas defendidas pelos militares brasileiros e como prova das pretensões subimperialistas dos setores internacionalizados da burguesia brasileira.

Todavia, a verdadeira razão para o estado de permanente tensão que dominou as relações do Brasil com os demais países sul-americanos foi a eleição para presidente do Chile de Salvador Allende, candidato da Unidade Popular, em setembro de 1970. Pois, tanto para os norte-americanos como para os conservadores latino-americanos, a ascensão de um governo marxista na região representava séria ameaça à estabilidade e à segurança do hemisfério.

O relatório sobre as eleições remetido para Washington pelo embaixador norte-americano no Chile, Edward Korry, traduzia com fidelidade a decepção que tomou conta de todos aqueles comprometidos com a manutenção do *status quo* nesta parte do mundo. Nas palavras do embaixador: "Isto terá a mais profunda repercussão sobre a América Latina e até mesmo sobre outros países; sofremos uma penosa derrota. As conseqüências serão internas e internacionais."[29]

Para Henry Kissinger, formulador da política internacional de Richard Nixon, a eleição de um governo socialista no Chile afigurava-se como um desastre de grandes proporções para os interesses norte-americanos e de seus aliados na região.

> "Sabíamos que (o Chile) não tardaria em adotar uma política anti-norte-americana, em quebrar a solidariedade do hemisfério, em fazer causa comum com Cuba e cedo ou tarde estabelecer estreitas relações com a União Soviética."[30]

Essa era a avaliação de todos os governos, especialmente do brasileiro, que viam o erguimento de governos socialistas como um sucesso a mais da estratégia expansionista soviética. Daí porque os militares brasileiros entraram em estado de alerta, temendo que da instabilidade política que assolava alguns dos países vizinhos, particularmente Uruguai e Bolívia, resultassem governos influenciados pelo êxito dos socialistas chilenos. Por seu turno, fortificou-se nesses países e na Argentina – esta preocupada com o equilíbrio de poder na região – a idéia de que o Brasil, apoiado pelos Estados Unidos, talvez se aventurasse a praticar intervenções armadas com fins preventivos. Uma suspeita que aumentou de intensidade com a ida de Garrastazu Médici aos Estados Unidos em 1971 a convite de Nixon, ocasião em que este último declarou que "*we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent*."[31]

A inauguração de uma conjuntura externa marcada pela expectativa brasileira dos possíveis desdobramentos externos do novo regime chileno, combinada com o poder absoluto de que os militares passaram a desfrutar a partir do fim do governo Costa e Silva, projetaram a imagem de um Brasil ávido de assumir o poder hegemônico regional. Seu desengajamento dos programas integracionistas e sua opção pela diplomacia bilateralista, ancorada no otimismo provocado pelo "milagre econômico", geraram a percepção entre os países vizinhos de que o Brasil, com o beneplácito dos Estados Unidos, havia se convertido no *gendarme* da América Latina.

Acentuando as linhas desse perfil político-estratégico, denunciou-se a existência de planos militares – Operação Trinta Horas – que teriam por objetivo ocupar o Uruguai, de modo a evitar que este caísse nas mãos da oposição armada.[32] Apesar dos desmentidos do governo brasileiro, o fato é que houve concentração de tropas na fronteira sul do país e apoio por parte de órgãos da imprensa para o que se considerou uma medida necessária de proteção da soberania nacional. Ademais, os estados-maiores da vizinhança passaram a trabalhar com a plausibilidade da hipótese de intervenção brasileira.

Além da crispação com a situação da política interna uruguaia, acusou-se o governo militar brasileiro de participação no golpe de Estado na Bolívia que, em 1971, colocou o general Hugo Banzer na presidência do país.[33] Não há dúvida de que a súbita mudança de governo beneficiou a estratégia brasileira para a área, pois reinseriu a Bo-

lívia na sua órbita de influência, neutralizando portanto um país considerado de suma importância no tabuleiro político regional. A partir desse reencontro, iniciou-se um amplo programa de cooperação econômica entre ambos.

E, por fim, os militares e diplomatas brasileiros foram acusados de ter participado também da conspiração, seguida de golpe, que derrubou o governo socialista chileno em setembro de 1973. Ainda que todo o ônus externo do golpe tenha recaído sobre o governo norte-americano, foram feitas denúncias de uma articulação envolvendo militares brasileiros e chilenos. O ativismo dos militares brasileiros nesta e nas mobilizações anteriores teria sido movido pela estratégia de impedir a formalização de uma frente de Estados socialistas hostis ao Brasil.

A contraprova das ambições geopolíticas brasileiras foi dada pelo estreitamento das relações com o Paraguai. Levando a bom termo os estudos previstos na Ata das Cataratas, de 1966, os governos brasileiro e paraguaio assinaram, em abril de 1973, o Tratado de Itaipu. O acordo previa o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, por meio da construção de uma usina em regime de consórcio. Tal decisão de âmbito bilateral confirmou as suspeitas argentinas, de que o empreendimento conjunto mais não era do que uma decisão tomada pelos estrategistas brasileiros de selar uma aliança definitiva com seu vizinho, com vistas a alterar o equilíbrio político regional. A promulgação do tratado pelas duas partes firmantes deu início a um processo de fricção política entre argentinos e brasileiros, só encerrado seis anos mais tarde, quando o governo brasileiro cedeu à reivindicação argentina de dialogar a respeito do projeto hidrelétrico.

No plano extra-continental a política internacional brasileira assumiu contornos claramente agressivos, refletindo os interesses econômico-industriais emergentes. As tarefas prioritárias da diplomacia consistiram em negociar a abertura de novos mercados para a produção nacional e aproximar-se mais dos países fornecedores de tecnologia e de matérias-primas indispensáveis para o funcionamento do parque industrial brasileiro. Datam deste período a instalação das embaixadas no Iraque, Kwait, Arábia Saudita e Líbia, países que se haviam tornado extremamente relevantes para nossas relações exteriores em virtude das elevadas quantidades de petróleo que deles importávamos, trocados por produtos como açúcar, café e manufaturados em geral. Simultaneamente, intensi caram-se os contatos com Israel, objetivando incluir no programa geral de cooperação técnico-científica, em andamento, a cooperação no campo da pesquisa nuclear.

O continente africano foi outra região do globo a merecer atenção da diplomacia brasileira. Nesta parte, os interesses econômicos e estratégicos achavam-se inextricavelmente ligados. Por um lado, pretendeu-se inaugurar e incrementar canais de comércio com os países situados na faixa tropical. Acreditava-se que, pela tecnologia de porte médio de nossos produtos manufaturados e, também e sobretudo, pelos vínculos históricos e culturais que unem o Brasil à África, tínhamos condições de cultivar um apreciável mercado para exportação. Embalado por essa expectativa positiva, o ministro das Relações Exteriores, Mario Gibson Barbosa, efetuou em 1972 um programa de visitas a nove países da África subsaariana: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire.

De outro lado, esse interesse brasileiro pela África derivava da concepção geopolítica de que o Atlântico Sul é vital para a segurança do Estado brasileiro. Para um país que nutria a aspiração de em breve tempo ingressar no rol das grandes

potências, o controle da fronteira leste parecia estrategicamente fundamental; tratava-se, pois, de fazer do Atlântico Sul um verdadeiro *mare nostrum*. Para tal propósito, considerou-se imprescindível um bom relacionamento diplomático com Portugal e África do Sul. Conquanto o primeiro já evidenciasse sinais de esgotamento, devido à sua incapacidade de decidir a guerra colonial a seu favor, e a segunda se encontrasse estigmatizada pela comunidade internacional, em função da política de *apartheid* desenvolvida pela minoria branca dominante, predominava ainda entre os estrategistas brasileiros a idéia de que o eixo central do sistema internacional de poder era o conflito Leste-Oeste e que os movimentos de libertação nacional nas colônias portuguesas e o movimento *anti-apartheid* dos sul-africanos negros, na realidade, serviam como peões do expansionismo soviético. Por essas razões, nossos estrategistas acreditavam que a única forma possível de viabilizar uma política de defesa do Atlântico Sul e, ao mesmo tempo, desfrutar das potencialidades que o mercado da África Austral oferecia, era a que passava pelo fortalecimento da comunidade luso-brasileira. Com a África do Sul as relações foram preponderantemente caracterizadas pelo viés econômico, tendo constituído a inauguração da linha aérea da South African Airlines para o Brasil o maior símbolo dessa ligação. Com Portugal as relações foram mais profundas; envolveram visitas mútuas de personalidades oficiais dos dois governos, incluindo membros das forças armadas; a assinatura de vários acordos e convenções, dentre as mais importantes a Convenção sobre Igualdade e Deveres entre Brasileiros e Portugueses; e, enfim, o mais expressivo de todos os gestos de amizade mais uma vez renovada: a trasladação para o Brasil, em 1972, dos restos mortais de dom Pedro I, trazidos pelo próprio presidente da República portuguesa, almirante Américo Thomaz, como parte das comemorações do Sesquicentenário da Independência do Brasil.

A decisão tomada no sentido de pôr em prática políticas que demonstrassem que o Atlântico Sul era visto pelo governo brasileiro como parte integrante de seu sistema de defesa levou a que, em 1970, a diplomacia brasileira decretasse a ampliação do limite do mar territorial para 200 milhas.[34] Não obstante o fato de que a estratégia brasileira de exercer o domínio sobre o Atlântico Sul estivesse se desenvolvendo mediante laços de aliança com qualificados representantes do Mundo Ocidental – Portugal, membro fundador da OTAN, e África do Sul, incondicional aliada dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha –, tal medida sofreu a oposição dos Estados Unidos. A argumentação brasileira de que a ampliação do mar territorial tinha em vista apenas proteger os depósitos de petróleo, virtualmente existentes na plataforma continental, e proteger igualmente os interesses pesqueiros brasileiros, não convencia; a percepção norte-americana era de que se tratava de uma política de poder. Apesar de a decisão brasileira não implicar uma imediata alteração na correlação de forças, devido à falta de recursos bélicos para exercer um efetivo controle aeromarítimo sobre o oceano, nem tampouco um desafio aberto à hegemonia hemisférica norte-americana, indiscutivelmente denotava a vontade de aumentar o grau de independência nacional no contexto do sistema internacional.

A criação dessa nova área de atrito com os Estados Unidos vinha adicionar-se a algumas já existentes que remontavam ao período presidencial anterior. A recusa do Brasil em assinar o TNP, ao mesmo tempo em que tentava avançar no campo da pesquisa nuclear, e os problemas econômicos decorrentes dos empecilhos postos à expansão das

exportações de café solúvel para os Estados Unidos, sob o pretexto de que as autoridades brasileiras estavam a praticar *dumping*, constituíam sérios problemas que a tradicional retórica brasileira de unidade de pontos-de-vista e de objetivos dos dois países não conseguia mais iludir. Tornava-se cada vez mais visível que o nacionalismo dos militares brasileiros, ao buscar patamares mais elevados de desenvolvimento e independência, tendia a deslocar o padrão de relacionamento entre Brasil e Estados Unidos para bases mais realistas e competitivas.

4. Governo Geisel: o pragmatismo responsável

As circunstâncias que cercaram a posse do presidente Ernesto Geisel, em março de 1974, foram bem distintas das que cercaram a de seu antecessor. O otimismo quanto às possibilidades de um crescimento econômico acelerado, que transformaria o país numa grande potência mundial num espaço curto de tempo, achava-se agora seriamente ameaçado pelos novos rumos do sistema internacional e pelo acirramento das contradições internas. Dessa maneira, as dificuldades internas e externas que encerravam o "milagre brasileiro" contribuíram decisivamente para a moldagem do projeto governamental do novo presidente. Internamente, o projeto político foi sintetizado na fórmula oficial "continuidade sem imobilidade", mais conhecida por "política de distensão". "Tratava-se de um programa de medidas de liberalização cuidadosamente controlada (...), que pretendia constituir um passo adiante na liberalização progressiva, para um retorno à democracia."[35] Por outras palavras, projetava-se uma ampliação da base consensual do regime, com vistas a um retorno gradual ao estado democrático, sem a perda do controle político. Enfim, à centralização do poder deveria suceder uma lenta descentralização, em que parcela ponderável desse poder permanecesse retido nas mãos de aliados confiáveis.

No plano internacional, a relativa estabilidade diplomático-estratégica do sistema, assegurada pelo diálogo das duas superpotências desde a crise dos mísseis, começava a se deteriorar, provocando instabilidade e desequilíbrio. Essas alterações traduziam-se no deslocamento do centro de gravidade do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul.

Os acontecimentos mais salientes dessa conjuntura que principiava foram os Acordos de Paris, de janeiro de 1973, e a guerra árabe-israelense, de outubro/novembro do mesmo ano. O resultado dos primeiros indicou o declínio relativo do poder imperial norte-americano, fruto da fracassada tentativa de impor sua ordem no Vietnã. O resultado da segunda projetou os interesses comuns ao Terceiro Mundo no âmago do sistema internacional, ao demonstrar que a manipulação dos preços das matérias-primas sensíveis aos interesses das grandes potências poderia converter-se numa poderosa arma política. O Terceiro Mundo, cuja formação iniciara-se em Bandung e completara-se com a descolonização africana e com a formação do Grupo dos 77, deixava de ser apenas um conceito excludente para tornar-se um verdadeiro pólo de forças políticas convergentes.

Os efeitos dessas mudanças internacionais, sobretudo o choque do petróleo, atingiram pontos vitais dos interesses nacionais brasileiros, forçando o governo a uma profunda revisão de sua estratégia político-diplomática. Ao tornar ostensiva nossa debilidade na área energética — produzíamos apenas 28% do petróleo uti-

lizado – e nossa impossibilidade de acesso às engrenagens dos centros decisórios do sistema financeiro internacional – que elevou os juros da dívida externa –, a crise fez com que os estrategistas percebessem não só que ainda era grande a distância que separava o Brasil dos países ricos, como também que a insistência no bilateralismo diplomático conduziria a um inevitável isolamento internacional. Urgia, portanto, substituir o individualismo típico do período Médici por uma aproximação com o Terceiro Mundo. Uma política que poderia proporcionar ao Brasil uma exploração mais ampla das possibilidades oferecidas pelo mercado mundial e, simultaneamente, engrossar o coro que exigia a estruturação de uma nova ordem econômica internacional, de modo a introduzir mais justiça equitativa na distribuição e usufruto da riqueza mundial. Semelhante revisão de conteúdo da política externa, por sua vez, implicava necessariamente importantes e fundamentais reavaliações do quadro de alianças e da postura do Estado brasileiro em face das novas situações engendradas pela evolução do sistema internacional. Enfim, tratava-se de desvincular os interesses nacionais brasileiros da doutrina das fronteiras ideológicas, adequando-os à cambiante conjuntura internacional.

A nova estratégia brasileira, traçada para fazer frente aos desafios internacionais e para dar continuidade ao processo de fortalecimento do poder nacional, foi definida pelo presidente Geisel como uma política externa pragmática e responsável.

Ao apresentar as novas diretrizes à Assembléia Geral das Nações Unidas, o chanceler Azeredo da Silveira assim se expressou:

> "Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, sem ambigüidades e subterfúgios. Queremos que o Governo brasileiro possa cumprir a vocação ecumênica de seu povo, aberto à comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância.
>
> Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é pragmática e responsável. Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro."[36]

Ainda que *a posteriori* afigure-se-nos clara a inevitabilidade da mudança de orientação da política externa brasileira naquela conjuntura, tal percepção não era comum a todos os segmentos militares e civis que participavam do processo decisório e sustentavam politicamente o regime. Na verdade, toda política que parecesse a esses setores não-alinhada ou antiocidental era logo assimilada como simpática às teses comunistas, dando lugar a protestos e rejeição. Por outro lado, parece igualmente evidente que esses mesmos setores achavam-se incapacitados, em virtude da vincada rigidez de suas concepções, para apresentar uma alternativa estratégica que conciliasse suas convicções, forjadas no início da guerra fria, com as novas tendências à multipolarização e à desideologização do sistema internacional de poder. Pois, identificados os fatores que intercepta-

vam a realização dos interesses nacionais, não bastava simplesmente vetar procedimentos considerados estranhos e incompatíveis com idéias caras e consolidadas; era necessário, mais que isso, contrapor idéias de execução viável, que resultassem em soluções positivas. E estas, ao que tudo indica, nunca existiram; daí porque o antes todo poderoso Conselho de Segurança Nacional, ao qual cabia filtrar as decisões presidenciais, gradativamente esvaziou-se, até tornar-se um dócil ratificador das medidas elaboradas e propostas pelo Itamarati à presidência.

Exemplo dessa secundarização do CSN frente ao Itamarati foi o restabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, a primeira das medidas de grande impacto produzidas segundo o novo enfoque governamental.[37]

A importância dessa decisão foi extraordinária, por duas razões. Primeiro, devido ao peso específico da república chinesa no sistema internacional. Após sua aproximação com os Estados Unidos – obra da diplomacia realista de Kissinger – e seu ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em outubro de 1971, o grande país asiático não poderia continuar sendo ignorado pelo Brasil. A segunda razão foi de ordem simbólica e, por isso, talvez mais significativa: quatro meses antes do reatamento diplomático, em 10 de abril de 1974, o chefe da delegação da RPC na Sessão Extraordinária da Assembléia Geral da ONU, Deng Siao-Pim, pronunciara contundente discurso em defesa do Terceiro Mundo e contra o hegemonismo das duas superpotências, o qual passou a ser conhecido como a Teoria dos Três Mundos.

Evidentemente a divisão hierárquico-trinária do sistema internacional não era nova. O que de novo os chineses apresentavam era a visão de que o Terceiro Mundo constituía um campo político e que seu par antagônico era formado pelos dois poderes hegemônicos. Segundo essa sistematização, a prática política dos países em desenvolvimento deveria consistir em cimentar uma sólida aliança entre si e buscar a cooperação construtiva com o Segundo Mundo, para encaminhar um processo de democratização das relações internacionais.

Embora não se possa afirmar a adesão integral da diplomacia brasileira à proposta chinesa, não se pode negar, contudo, que em boa parte a prática político-diplomática brasileira correspondeu a essas coordenadas teóricas.

O ato oficial de reatamento diplomático, no Palácio do Itamarati, refletiu o entusiasmo que tomou conta das duas representações, constituindo uma verdadeira celebração terceiro-mundista, que transparece nas palavras proferidas pelo vice-ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen Chieh:

> "A China e o Brasil são dois países em vias de desenvolvimento, enfrentando hoje em dia a mesma tarefa de defender a soberania estatal, desenvolver a economia nacional, construir seus próprios países, e a mesma luta contra o hegemonismo e o poder de força das superpotências."[38]

A segunda medida de grande impacto produzida pela chancelaria brasileira foi o reconhecimento de Angola como Estado independente, em janeiro de 1975. Uma decisão que surpreendeu pela ousadia e que contribuiu para situar o Brasil numa posição de destaque no Terceiro Mundo.

Não obstante o governo brasileiro já tivesse reconhecido a independência da Guiné-Bissau em julho de 1974, antes mesmo que Portugal o tivesse feito, o fato é que a questão angolana revestia-se de singularidades excep-

cionalmente graves. A primeira, e fundamental, dizia respeito às condições políticas internas de Angola. Os três movimentos de libertação nacional angolanos (MPLA, FNLA, UNITA) que, mediante o Acordo de Alvor, haviam negociado juntos a independência com Portugal, estavam separados pelas opções ideológicas, por políticas diferentes e rivalidades pessoais. A convicção da diplomacia brasileira do sucesso final do MPLA representou um risco, embora bem calculado, que poderia ter gerado alguns sérios embaraços.[39] Todavia, a vitória alcançada pelo MPLA na luta armada havida entre os três movimentos propiciou a mudança da imagem do Estado brasileiro na África e, em particular, na parte austral do continente. Até então, sua imagem estivera associada ao Estado Novo português e a Pretória; a partir daí, passou a estar associada aos países de linha de frente e à luta contra o *apartheid*.

A nova política africana do Brasil representava, assim, uma ruptura com o passado. Pois, apesar de o governo anterior ter se voltado para a África, sua atuação orientara-se para objetivos de ordem estritamente econômico-comerciais; suas alianças na área permaneceram atreladas ao figurino das fronteiras ideológicas. É verdade que o interesse econômico continuava a permear as relações, pois, além da perspectiva de gozar os benefícios de um mercado que se acreditava de grandes potencialidades, próximo e formado por povos de expressão portuguesa, Angola, particularmente, apresentava como contrapartida um território rico em matérias-primas vegetais e minerais, entre elas, muito especialmente, o petróleo. Porém, o aspecto político era o que tinha mais relevo nesse novo contexto, sobretudo se se levar em conta que o Estado angolano nascia sob o signo do socialismo de inspiração marxista-leninista e da incondicional aliança com Cuba e União Soviética. Daí a importância da guinada promovida pela diplomacia brasileira. Porque, desse momento em diante, nossa política externa para a região passava a se chocar frontalmente com a política dos Estados Unidos: enquanto estes haviam apoiado uma solução pró-ocidental (FNLA) em Angola e lideravam o apoio ocidental à África do Sul, o Brasil apoiara a solução pró-soviético-cubana e condenava abertamente o regime segregacionista do *apartheid*.

Com efeito, independentemente da matriz ideológica que passava a soldar a sociedade angolana e as demais ex-colônias portuguesas, os fatores que pesaram na decisão governamental brasileira, de estabelecer relações diplomáticas tão prontamente, foram a oportunidade de se recuperar um passado de alienação em face da questão colonial e a primazia dada pelo binômio "desenvolvimento e segurança" à defesa da fronteira leste. Numa conjuntura em que Portugal finalmente perdia o controle sobre seu império ultramarino, surgia a oportunidade do Brasil, na condição de maior país de expressão portuguesa, tornar-se o mais credenciado porta-voz das aspirações desses povos de atingir o desenvolvimento e a autonomia. E, ao lado disso, a presença militar soviético-cubana no Atlântico Sul, obrigando a África do Sul a uma posição defensiva, para preservar sua estrutura social e seu domínio sobre a Namíbia, criava a ameaça de um alastramento do conflito do Atlântico Norte para esta parte. Por essa razão, mais do que nunca, o Brasil necessitava manter boas relações com os países do outro lado do oceano, de Cabo Verde para o sul, de modo a fazer sentir sua presença e, eventualmente, participar das negociações que viessem alterar a ordem estabelecida. Consideradas essas questões, a hipótese de se acompanhar a política norte-americana para a área afigurava-se co-

mo inteiramente oposta aos interesses nacionais brasileiros.

O fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana tendia a ampliar-se na mesma proporção em que se diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional. Essa liberdade de eleger os aliados vistos como os mais convenientes aos seus interesses manifestara-se em relação à África e pronunciava-se, igualmente, em relação ao Oriente Médio, uma área até então situada fora do círculo das preocupações da chancelaria brasileira. A par das crescentes exportações de manufaturados, que beneficiavam a balança de pagamentos ao reduzir as compras do exterior, principalmente de material bélico produzido pelas empresas estatais IMBEL e EMBRAER, o governo brasileiro redefiniu suas alianças na região, apoiando com seu voto nas Nações Unidas a reivindicação palestina de construção de seu Estado-Nacional, e condenando o sionismo como uma manifestação de racismo.

> "O voto brasileiro não é, nem poderia ser, em qualquer hipótese, interpretado como hostil aos judeus ou ao judaísmo. O Brasil reconhece plenamente a valiosa contribuição dada pelos judeus que, nascidos ou não em nosso País, vivem em nossa comunidade. O povo brasileiro é completamente avesso ao racismo por sua própria formação e seus princípios morais."[40]

Por mais que a participação do capital estatal brasileiro estivesse atingindo os interesses das empresas de capital norte-americano e por mais que a exportação de material bélico para áreas de concentração de seus interesses políticos suscitasse suas desconfianças, foi a decisão brasileira de assinar o acordo de cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha, em novembro de 1975, que estendeu bruscamente a franja de litígio com a superpotência norte-americana. Os dois primeiros processos foram vistos como desdobramentos inevitáveis da projeção de uma potência média que buscava dar vazão às suas potencialidades; e, para contê-las nos limites do tolerável, bastava empregar as regras do jogo bruto da competitividade do sistema econômico-financeiro internacional. Porém, a terceira interação da política externa brasileira afetava, na avaliação norte-americana, o ponto nevrálgico de sua política para a América Latina, que era perpetuar seu próprio poder hegemônico. Ao romper o acordo com a firma norte-americana Westinghouse para fornecimento de urânio enriquecido, e voltar-se para a cooperação com a Alemanha, a diplomacia brasileira demonstrava sua fidelidade ao princípio de que os constrangimentos impostos pelas superpotências àqueles países que perseguiam a nuclearização constituíam um inaceitável desejo de manter congelado o poder mundial. Ao perseverar nessa linha, nossa diplomacia considerava que, nas palavras do ministro Azeredo da Silveira:

> "No mundo de hoje, somente a coragem de inovar e de ousar permite romper o círculo vicioso que condena as nações a uma estratificação social internacional, com seu séquito de problemas crescentes e de inevitáveis perigos."[41]

A argumentação desenvolvida pela diplomacia brasileira para defender o acordo e o projeto nuclear nacional estava submetida a uma ótica estritamente tecnológica. Enquanto os opositores do projeto – externos mas internos também –

investiam contra a presumida deliberação de produzir armas nucleares, nossa diplomacia retorquia afirmando intenções pacíficas. Segundo ela, a grande clivagem existente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento era de natureza tecnológica. Portanto, a renúncia à pesquisa no campo nuclear equivaleria à renúncia à própria expectativa de se alcançar a autonomia tecnológica e, conseguintemente, à resignação a um estado de permanente subdesenvolvimento. Desvinculavam-se assim os benefícios pacíficos proporcionáveis pela tecnologia nuclear dos artefatos bélicos. A discussão sobre as armas deveria ser travada dentro dos organismos internacionais destinados a esse fim. Considerava-se, além do mais, que a responsabilidade maior pela pacificação mundial estava depositada nas mãos das grandes potências; caso estas estivessem realmente interessadas em eliminar os riscos de uma conflagração nuclear, deveriam dar o passo decisivo dissolvendo seus próprios arsenais. Enfim, apresentava-se a adesão ao Tratado do México como prova do compromisso brasileiro de não produzir armas nucleares; tudo o mais era interpretado como uma violação do princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros países.[42]

As pressões norte-americanas sobre o governo brasileiro, no entanto, só se fizeram sentir efetivamente durante o mandato presidencial de Jimmy Carter, eleito em 1976. Tais pressões vieram sob o envoltório da "política de direitos humanos". A campanha dos direitos humanos foi deslanchada por Carter e Brzezinski em 1977, ano em que os soviéticos comemoravam o sexagésimo aniversário da revolução. Seu alvo eram os dissidentes soviéticos – "*our friends, the Soviet dissidents*" – que, divididos em vários grupos, reclamavam por liberdades democráticas.

Desapontada com os resultados da política republicana de Nixon-Kissinger,[43] que, segundo as lideranças democratas, havia permitido a expansão do poder soviético, a nova administração pretendia minar, a partir de dentro, o consenso estabelecido pelo PCUS. Todavia, a credibilidade dos fins morais de semelhante política exigia a universalização do discurso oficial. Além da própria sociedade norte-americana, a campanha deveria refletir-se sobre todos os governos autoritários, de esquerda e de direita, indistintamente.

No que dizia respeito ao Brasil, a política dos "direitos humanos" atingia o flanco mais vulnerável do governo Geisel. Ela criava para a oposição brasileira um clima internacional propício para reivindicar junto ao governo uma aceleração na execução do programa de retorno ao estado de direito.

Diante dessas pressões externas, que estimulavam as pressões internas, o governo brasileiro reagiu considerando-as como uma intervenção nos seus assuntos domésticos. As pressões norte-americanas, corporificadas nos mensageiros oficiais, ganharam uma maior dimensão quando o presidente Carter decidiu adiar sua visita ao Brasil, enviando em seu lugar a esposa Rosalynn, e quando o Senado norte-americano resolveu condicionar a ajuda militar ao Brasil ao exame do relatório sobre a situação dos direitos humanos no país. Tendo considerado o exame do relatório pelos congressistas norte-americanos como uma afronta inadmissível, e buscando tornar explícito e contundente seu desagrado, o governo brasileiro procedeu à denúncia dos acordos militares entre os dois países, em setembro de 1977. Conquanto a decisão carecesse de efeitos práticos,[44] pois a indústria nacional já supria parcela majoritária das encomendas das forças armadas, era grande o efeito simbólico; representava a mais cabal ruptu-

ra com a política das fronteiras ideológicas.

Os desacordos com os Estados Unidos não eram só políticos, mas também econômicos. Aliás, estes últimos passaram a caracterizar as relações dos dois países desde que o Brasil iniciou o avanço no caminho da industrialização. A tranqüila complementaridade deu lugar ao contencioso quando os manufaturados brasileiros começaram a penetrar no mercado interno norte-americano. Contudo, o afastamento econômico, longe de levar o Brasil ao isolamento, conduziu-o a um maior entrosamento com os países da Europa Ocidental e com o Japão. Em sintonia com as diretrizes do pragmatismo responsável e ecumênico fortaleceram-se os vínculos com o Segundo Mundo. Tanto o ministro Azeredo da Silveira como o presidente Geisel foram recepcionados nas principais capitais européias e em Tóquio como representantes da vanguarda dos países em desenvolvimento.

Ao expor, em Londres, o conteúdo da política externa brasileira, o chanceler brasileiro a traduziu nestes termos:

> "São de especial importância as relações que mantemos com as nações da CEE, que tomadas em conjunto, são hoje o principal supridor de nossas importações e o nosso principal cliente. Com essas nações, o Brasil se esforça por desenvolver uma relação baseada no princípio do benefício mútuo, suscetível de criar as condições para uma verdadeira interdependência horizontal, distinta da vertical, que prevalece hoje na maior parte do mundo e se caracteriza pelo modelo de dominação, remanescente dos sistemas coloniais."[45]

A ação diplomática orientada para o estreitamento das mencionadas relações horizontais não conseguiu colher resultados positivos imediatos na América Latina com a mesma eficiência com que o logrou em outras áreas. A principal dificuldade com que a diplomacia brasileira se defrontava era a referente à carga histórica que pesava sobre essas relações. A fronteira comum com a maioria das nações do continente obrigava a que a mudança de política se desse de maneira mais criteriosa. Sobretudo porque a imagem projetada no decurso dos governos militares era a de um Brasil movido por apetites hegemônicos. A reversão desse quadro de dificuldades dependia tanto da habilidade diplomática em apresentar uma agenda que contemplasse interesses mútuos, como do governo brasileiro em definir objetivamente seus próprios interesses. Pois, como afirmam Gerson Moura e Maria Regina,

> "embora a política brasileira se pautasse por um comportamento independente e pragmático nas relações fora do hemisfério, no caso da América Latina as posições de Brasília eram guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamarati e as definições de segurança do estabelecimento militar".[46]

A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas. A preocupação com uma possível expansão do socialismo no continente havia praticamente sido eliminada com o golpe militar no Chile em 1973, permanecendo apenas a prevenção contra o regime cubano. Porém, a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da

instituição militar. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade de cooperação e entendimento com os vizinhos continentais.

A dualidade intrínseca à posição brasileira se revelava com inteira nitidez nas relações com a Argentina. De um lado, o firme propósito de não ceder às pressões para rever o projeto de Itaipu à luz dos interesses nacionais argentinos; de outro, a cautela em conduzir o difícil diálogo dentro dos limites do tolerável para ambas as partes, evitando-se assim a aproximação do ponto de ruptura.

Para os militares argentinos chegados ao poder em 1976, o projeto de Itaipu mais não era senão a consubstanciação do velho programa geopolítico brasileiro de dominar a bacia do Prata. As excelentes relações com a Bolívia, lastreadas por intensas atividades econômicas conjuntas, e a íntima vinculação ao Paraguai, caracterizavam os propósitos brasileiros de isolar a Argentina, reduzindo ao mínimo sua mobilidade na região. Daí sua resposta ao Brasil sob a forma do projeto hidrelétrico de Corpus, em associação com o mesmo Paraguai; ao mesmo tempo que forçava o Brasil a um diálogo mais franco, devido aos problemas técnicos levantados pela coordenação dos dois projetos, impedia a considerada total satelitização do Paraguai pelo Brasil.

De modo geral, pode-se dizer que as negociações para a compatibilização dos interesses do Brasil, Paraguai e Argentina arrastaram-se ao longo de todo o mandato presidencial do general Geisel. Somente em outubro de 1979, no período do general Figueiredo, as negociações chegaram a bom termo, mediante o Acordo Multilateral Corpus-Itaipu.

No concernente às suas relações com as demais nações latino-americanas, a política externa brasileira encaminhou-se para a efetivação do multilateralismo. Junto com a África esta era considerada uma prioridade pela chancelaria brasileira. A defesa da tese da necessidade de se operar mudanças na ordem econômica internacional, tornando-a menos opressiva para com os países do Terceiro Mundo, supunha um imprescindível consenso continental. Desse modo, impunha-se o esforço para se aparar as arestas eventualmente existentes, para se alcançar uma articulação regional à altura dos fins visados. Ademais, a desincompatibilização com a política hemisférica norte-americana requeria, como compensação, a implementação do projeto de unidade continental, para legitimar a orientação seguida no contexto internacional.

O Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia, assinado em Brasília em 3 de julho de 1978, figurou como um êxito dessa política. Reunindo Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e o próprio Brasil, o tratado previa um esforço coordenado para o desenvolvimento e sobrevivência da Amazônia.

Ao discursar na solenidade de abertura, o presidente brasileiro assim interpretou o tratado:

> "Contra os ensaios de internacionalização, sob a forma abrupta do passado ou da interferência sutil do presente, o melhor antídoto é a regionalização da proteção da área. Na Amazônia, repito, compete aos países que a partilham, e a eles só, a responsabilidade exclusiva pelo seu desenvolvimento."[47]

Portanto, ao mesmo tempo que entendia o tratado como um instrumento capaz de proporcionar uma integração do Brasil com os países que compõem a geografia da Amazônia, respondia às iniciativas tomadas no exterior de transformar a região numa questão internacional. Segundo a ótica da diplomacia bra-

sileira, a ação conjunta conformava um passo significativo no sentido da harmonização dos interesses do hemisfério contra a ação subjugadora do hemisfério Norte.

5. Governo Figueiredo: a política universalista

O governo Figueiredo, iniciado em março de 1979, estava destinado a ser o último dos governos militares do ciclo iniciado em 1964. Sob seu mandato dever-se-ia processar a etapa final da abertura política. Em seu discurso de posse, o novo presidente deu particular ênfase ao seu compromisso com os ideais democráticos, jurando solenemente "fazer deste país uma democracia". Na sua assessoria política, o presidente Figueiredo contava com o mais importante estrategista do regime, general Golbery do Couto e Silva, especialmente designado para acompanhar *pari-passu* os desdobramentos da descompressão.

A marcha da redemocratização porém não foi linear. A crise econômica interna, acentuada pelo quadro recessivo externo, atiçando a impaciência da sociedade pelas reformas, condicionou o surgimento de sérios percalços. Oscilando de acordo com o movimento cruzado das correntes pró e contra abertura, procurou cumprir seu juramento sem confrontar-se com os elementos de seu círculo castrense.

O novo governo não propôs nenhuma mudança de curso da política externa. Na interpretação de Sônia de Camargo, "o que houve, talvez, foi uma mudança de estilo – uma diplomacia menos secreta e com um diálogo mais aberto com o Congresso Nacional".[48] Na realidade a ruptura já havia sido realizada. O que antes fora apresentado como pragmatismo agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente.

Segundo o chanceler Saraiva Guerreiro, a linha básica da política externa sob seu comando seria o universalismo, complementado pela dignidade e pela boa convivência. Por universalismo entendia-se a adaptação da política externa brasileira à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional. Tal adaptação era vista como necessária e premente, em virtude do singular perfil do Estado brasileiro, em que a ambivalência constitui o traço mais destacável. Ou seja, enquanto de um lado integra o Terceiro Mundo, de outro insere-se no Ocidente desenvolvido; neste último, por compartilhar seus valores e aspirações. Essa bifacética identidade nãocomportaria, portanto, exclusão nem de um nem de outro lado; determinava, pelo contrário, um diálogo permanente e universalizante que refletisse a posição do Brasil como nação-síntese e elo de ligação desses dois complexos culturais.

> "O universalismo é componente interno aos objetivos de paz, que orientam a política externa brasileira. Um perfil universalista, para não ser um artifício, deve partir da aceitação da diversidade. Deve admitir a diferença de tendências, e entender que os laços sólidos entre países são construídos na plena percepção dessa diferença e, em certos casos, até com base nelas."[49]

A América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política universalista brasileira. Realizando intenso programa de viagens e encontros com os representantes governamentais da região, o governo brasileiro garantiu a continuidade da aplicação das diretrizes anteriormente estabelecidas. A criação da ALADI, a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e a cooperação energética através da BLADE confirmaram o em-

penho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos.

Entrementes, a clara consciência a respeito da clivagem entre o Norte e o Sul no sistema internacional evidenciou-se, na América Latina e no Brasil, com a guerra das Malvinas. O que até então manifestava-se sob a forma de práticas econômicas de efeitos perversos, assumiu sua face político-militar quando o governo militar argentino decidiu-se a recuperar a soberania sobre as ilhas Malvinas.

A ação desencadeada pela Argentina surpreendeu seus cálculos e expectativas, obrigando-a a empreender uma guerra para a qual não se achava devidamente preparada. Ao supor que a aliança anticomunista que os ligava aos Estados Unidos os colocaria a salvo do confronto armado com a Inglaterra, os militares argentinos tardiamente descobriram que os laços que uniam os dois Estados da OTAN estavam acima de quaisquer contigenciais identificações com países do hemisfério sul. Ademais, tornou-se evidente também que os instrumentos jurídicos, políticos e militares que comprometiam os Estados Unidos com a América Latina (TIAR e OEA) eram inoperantes contra potências que não se encaixavam no perfil desenhado por seus signatários, em 1947 e 1948. Isto é, com a exclusão de um ataque da parte da União Soviética e de seus aliados, a segurança coletiva do continente ficava inteiramente à mercê das conveniências políticas norte-americanas.

O desenvolvimento das operações aeronavais no sul do continente suscitou questões diplomático-estratégicas extraordinariamente relevantes para o Brasil. Segundo Hélio Jaguaribe, a crise das Malvinas deixara evidenciado o estado de impotência em que o país se encontrava: impotência instrumental, sócio-econômica e militar. Instrumental, "pela falta de apropriado equipamento moderno (como submarinos e mísseis autodirigíveis)".[50] Sócio-econômica, "em virtude de seus baixíssimos índices de integração social, de assumir sacrifícios coletivos e enfrentar, consistentemente, uma séria contingência nacional", e "pela total dependência do país de suprimentos externos de petróleo que, por sua vez, dadas as nossas condições, dependem do sistema financeiro ocidental".[51] Impotência militar, "pelo despreparo de nossas Forças Armadas, que há vários anos foram conduzidas a se concentrar em funções policiais de contra-insurgência com sacrifício de suas verdadeiras funções de defesa nacional".[52] Atendo-nos exclusivamente ao último aspecto apontado por Jaguaribe, podemos afirmar que a guerra das Malvinas nada mais fez do que expor as conseqüências da doutrina das fronteiras ideológicas. Pois, mudadas as diretrizes básicas da política externa brasileira e as tendências do sistema internacional, verificava-se quão equivocada havia sido a política de priorizar as forças terrestres em desfavor das forças aeronavais. Desfeita a ilusão da defesa continental com o aval norte-americano, aflorava a falta de uma proteção do Atlântico Sul à altura da importância que lhe era atribuída pelos próprios militares.

Esses problemas porém não esgotavam o repertório. Outros novos passaram a integrar a agenda político-diplomática brasileira. A luta pela preservação da OEA passava a ser um dos mais relevantes. Rejeitando a tendência que tomou conta nalguns Estados latino-americanos, de considerar a organização como um foro inútil e ultrapassado, devido à sua paralisia em face da crise das Malvinas, a diplomacia brasileira arrogou-se o dever de reerguê-la.

Ao assumir o cargo de secretário-geral da OEA, o embaixador Baena Soa-

res, discursando sobre os problemas que desafiavam sua gestão, afirmou que:

> "O maior deles estará na manutenção de vínculos mais profundos entre os países americanos, vínculos que favoreçam o convívio igualitário e reciprocamente vantajoso entre as nações em desenvolvimento da América Latina e do Caribe, e entre essas e os Estados Unidos da América."[53]

Por outras palavras, não apenas defendia a relevância da entidade para a América Latina e o Caribe, como também afirmava a importância e a necessidade de se manter a filiação norte-americana. Só mediante a conservação de seu vínculo com a organização poderiam os demais países subdesenvolvidos zelar para que os Estados Unidos respeitassem os princípios por ela consagrados. Caso contrário, livres de qualquer compromisso formal, sentir-se-iam liberados para, mais desinibidamente, praticar uma política de puro poder no hemisfério.

A preocupação com o comportamento futuro dos Estados Unidos justificava-se pela nova orientação de sua política internacional. A "política dos direitos humanos" do governo Carter havia redundado em fracasso. Os dissidentes soviéticos não promoveram mudanças assinaláveis e, em contrapartida, a União Soviética ocupou militarmente o Afeganistão. Por outro lado, foram apeados do poder importantes aliados dos Estados Unidos no Irã e na Nicarágua, ao mesmo tempo em que a Coréia do Sul e a África do Sul entravam numa fase de turbulência. Para contra-arrestar essa perda de substância da estratégia global norte-americana, o presidente republicano Ronald Reagan, eleito em 1980, iniciou vigorosa campanha anticomunista que fez lembrar a guerra fria nos anos 50. Sua política objetivava recolocar o comunismo e a União Soviética (o Império do Mal) no centro das preocupações internacionais para, assim, legitimar a luta norte-americana de reconquista da liderança do mundo ocidental. Para tanto, apoiou-se internamente no fundamentalismo puritano e no liberalismo ortodoxo. Ancorado nesses princípios, não hesitou em ficar ao lado do conservadorismo britânico contra a Argentina, em ameaçar a América Central de invasão militar, em pressionar para a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul e em intervir militarmente em Granada, em 1983.

Evidentemente essa orientação da política dos Estados Unidos representava profundo golpe nas expectativas depositadas no diálogo Norte-Sul. O retorno à guerra fria representava uma reafirmação do bipolarismo e, por conseguinte, a desqualificação política do Terceiro Mundo. Tal quadro repercutiu negativamente junto ao governo brasileiro, resultando, como natural reflexo, numa ação mais harmônica entre militares e diplomatas. Os primeiros ressentiam-se das barreiras que se erguiam para o prosseguimento da discussão de uma nova ordem econômica internacional. Os segundos, decepcionavam-se com o descaso com que a estratégia hegemonista norte-americana contemplava seus projetos de potenciação do poder nacional. Tais problemas, somados às pendências econômicas e às da tecnologia nuclear, contribuíram para manter as relações entre os dois Estados frias e distantes.

Como conseqüência desse enrijecimento das relações com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira agiu mais determinadamente no sentido de promover uma sólida cooperação com os países da América Latina, com vistas à formação de um anteparo consistente à política ofensiva de Reagan.

O primeiro passo para a concretização dessa nova prioridade política brasileira

consumou-se com a redefinição das relações com a Argentina. Embora a decisão isolada dos militares argentinos de recobrar a soberania das ilhas Malvinas tivesse preocupado a diplomacia brasileira, na medida em que abria um perigoso precedente que poderia reacender velhos e esquecidos litígios de fronteira em todo o continente, o comportamento diplomático brasileiro pautou-se pela neutralidade (positiva em relação à Argentina) e pela tentativa de levar os dois Estados beligerantes a negociarem a questão nos foros apropriados. Daí por diante, o relacionamento Brasil-Argentina caminhou rapidamente no sentido do bom entendimento, sobretudo após o ano de 1983, quando os militares argentinos deixaram o poder e o presidente eleito Raul Alfonsin passou a comandar o processo de redemocratização do país. A coincidência de propósitos democráticos aproximou Brasília de Buenos Aires e propiciou a tomada de consciência por parte de ambos os governos de que a melhor maneira de enfrentar os problemas comuns era abandonar as históricas desavenças e perseguir juntos alternativas viáveis de desenvolvimento.

Para a América Central, convulsionada pela queda do ditador Somoza e pela guerra civil em El Salvador, a política brasileira foi a de encarar as pressões norte-americanas como mais um capítulo do conflito Norte-Sul e de, por conseguinte, apoiar-se no primado jurídico da não-intervenção. Ultrapassada a fase da estratégia da segurança coletiva – que, em 1965, conduziu o Brasil à participação na FIP –, a América Central figurava agora como um cenário distante. Por isso, a atuação brasileira caracterizou-se pela discrição diplomática. Por questão de princípio, aceitava-se qualquer solução política para a região, desde que decidida pelos próprios povos envolvidos na crise. Em boa medida, tal cautela resultava da situação do governo brasileiro de exportador de material bélico para a região.[54] Neste caso, teríamos procedido como uma grande potência: de um lado, propugnando o arbitramento jurídico-político para a solução dos problemas, de outro, obtendo lucros com o prosseguimento do conflito. Contudo, a ação da diplomacia brasileira não se afastou de suas diretrizes gerais. Ao se formar a comissão de países mediadores em janeiro de 1982 – Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) –, o governo brasileiro garantiu seu apoio às negociações.

Às pressões norte-americanas para a formação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), o governo brasileiro respondeu negativamente. O tratado, que previa a participação da Argentina, dos Estados Unidos e da África do Sul, contrariava frontalmente a estratégia brasileira de defesa do Atlântico Sul. Após as independências das colônias portuguesas, seguidas do imediato reconhecimento brasileiro, verificou-se uma reversão do quadro de nossas alianças na região; as bases de apoio haviam deixado de ser Lisboa e Pretória. Depois dessas mudança, tornara-se claro que a estratégia brasileira passara a apoiar-se exclusivamente nos países que integram seu cenário geoestratégico. Desse modo, o projeto norte-americano era indesejado porque contrariava nossa decisão de priorizar o relacionamento com a África. Além disso, já não fazia mais sentido uma aliança de caráter anticomunista. A principal preocupação brasileira consistia agora em cultivar mercados consumidores e livrar a rota do Cabo de bloqueios que pudessem causar prejuízo para o consumo nacional de petróleo.

Por outro lado, a hipótese de assinatura do tratado foi definitivamente abandonada após a guerra das Malvinas. Pois, afinal, esta evidenciara que a internacionalização do Atlântico Sul determinaria,

inevitavelmente, uma ainda maior vulnerabilidade da defesa marítima brasileira, sobretudo enquanto se mantivesse a carência de um dispositivo nuclear. O governo argentino de Raul Alfonsin teve a mesma percepção e, para impedir que a idéia fosse avante, rompeu relações diplomáticas com a África do Sul, a qual havia prestado apoio logístico à armada britânica na guerra. Desta vez, inversamente ao ocorrido no início da década de 1960 com a política externa independente, diplomatas e militares atribuíam o mesmo grau de importância à política brasileira para a África. O único senão era a presença militar cubana em Angola, problema que só foi resolvido quando o presidente José Sarney restabeleceu relações diplomáticas com Cuba, em 1986.

A política africana do governo Figueiredo não só deu continuidade à do governo Geisel, como também a aprofundou. Conforme J. M. Nunes Pereira, em "1974 o Brasil tinha somente 12 embaixadas residentes na África, dez anos depois, contava com 21, cobrindo 45 países".[65] Acrescente-se ainda a viagem do presidente ao continente africano, a primeira do género feita por um estadista sul-americano. Na ocasião o presidente visitou a Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Argélia, complementando as visitas realizadas pelo chanceler Saraiva Guerreiro em 1980, quando este esteve em Moçambique, Angola, Tanzânia e Zinbabue. O efeito político desse estreitamento de relações diplomáticas com a África foi um maior envolvimento do Brasil com os problemas do continente. Essa atenção concentrou-se principalmente na parte austral, onde a África do Sul constantemente fustigava o território angolano com intervenções militares e com ajuda à UNITA, que do sul do território esforçava-se por desestabilizar o governo do MPLA. A identificação brasileira com os interesses angolanos revelou-se tão acentuada que, em 1981, por ocasião de mais uma dessas incursões sul-africanas, o chanceler brasileiro aventou a hipótese de deslocar tropas brasileiras para defender a soberania angolana. Consoante esta política, reconheceu-se também a SWAPO como legítima representante do povo namíbio.

A vertente terceiro-mundista do universalismo diplomático do Brasil estendeu-se também ao Oriente Médio e à Ásia. No Oriente Médio fortificaram-se as relações com aqueles países produtores de petróleo e clientes do equipamento bélico de produção nacional; neste conjunto destacaram-se as relações com o Iraque e o Irã.

Na Ásia, o universalismo adquiriu sua melhor expressão. Pois do mesmo modo que aumentavam as identificações políticas e cresciam o comércio e a cooperação técnico-científica com a República Popular da China, o Brasil reafirmava suas boas relações com o Japão.

Atuando conforme o mesmo diapasão, buscou-se o estreitamento das relações diplomáticas com a Europa Ocidental e um maior diálogo com os países da Europa Oriental.

Ao apresentar o balanço da política externa brasileira sob seu comando, na Escola Superior de Guerra, em agosto de 1984, o chanceler Saraiva Guerreiro assim interpretou nossas relações com o Ocidente desenvolvido, a outra vertente do universalismo:

> "Com o Ocidente desenvolvido (...) dois objetivos foram alcançados: as relações são hoje claramente iguais e conversamos e nos entendemos com nossos parceiros desenvolvidos de forma franca, com base no respeito mútuo, sobre qualquer tema do relacionamento, demos passos adiante significativos no que tange à consulta política, e a troca de informações e

diagnósticos se faz sem restrições e com franqueza. Assim esvaziou-se o conteúdo do relacionamento com as potências ocidentais de qualquer sentido de condescendência, de conselho paternalista. Temos o que dizer e contribuir. As linhas de coincidência, que tocam temas essenciais do relacionamento internacional, são apresentadas e discutidas a partir da aceitação de nossos valores e de nossos interesses."[56]

Conclusão

Como conclusão de nosso estudo, não podemos deixar de nos manifestar a respeito de uma questão sempre apresentada: realmente houve uma política externa específica dos governos militares ou, pelo contrário, cada governo executou sua própria política externa, ao sabor das necessidades e possibilidades do momento?

Antes de dar uma resposta, é indispensável que se faça algumas breves observações. A primeira refere-se à primazia da estratégia sobre as ações político-diplomáticas correntes. Porque, para se avaliar a natureza e o êxito ou o fracasso de determinada política, cumpre inicialmente esclarecer quais os objetivos, os recursos disponíveis e os meios utilizados por quem elabora e executa a política externa. Somente com essas referências essenciais é que se pode apreender o sentido das múltiplas ações político-diplomáticas desenvolvidas pelos órgãos do Estado.

A segunda observação diz respeito à inserção do Brasil nas relações de poder mundiais. Pois como Raymond Aron afirma em *Paz e guerra entre as nações*, as grandes potências moldam a conjuntura internacional, enquanto os demais Estados procuram ajustar-se à conjuntura. No caso, dada a posição periférica do Brasil no sistema internacional, sua política externa tende sempre a orientar-se no sentido da adequação à conjuntura, com vistas a promover o desenvolvimento nacional. O que varia, obviamente, é a estratégia usada para atingir essa finalidade.

No concernente aos governos militares, o objetivo perseguido foi rigorosamente o mesmo: fazer do Brasil uma grande potência mundial. As mudanças internas e aquelas por que passou o sistema internacional, porém, determinaram que o governo Geisel rompesse com a estratégia aplicada desde o governo Castelo Branco. Com efeito, podemos afirmar que do ponto de vista estratégico a política externa dos governos militares dividiu-se em dois períodos, marcadamente distintos: um, que começou com Castelo Branco e estendeu-se até o governo Médici; e, outro, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo José Sarney, após concluído o ciclo dos governos militares.

O núcleo da estratégia do primeiro período foi formado pela ideologia das fronteiras ideológicas. Na percepção dos elaboradores nacionais, o eixo do sistema internacional estava constituído pelo conflito Leste-Oeste. A visão de que se devia fortalecer o poder nacional mediante uma atuação político-diplomática independente do bloco ocidental (não-alinhada) era entendida como idealista. O único caminho possível à projeção internacional do Brasil era aquele alicerçado numa leitura realista do sistema internacional. É, de acordo com esse realismo, qualquer orientação que incluísse um agravamento das tensões com os Estados Unidos estaria destinada ao fracasso. Para ter êxito o Brasil devia se subordinar à incontornável liderança hegemônica norte-americana no hemisfério e, por meio dessa subordinação,

explorar todas as possibilidades que se oferecessem à consecução do objetivo final.

Convém notar, portanto, que o chamado "alinhamento automático" da política externa sob Castelo Branco na realidade não existiu. As boas relações com os Estados Unidos constituíam, na verdade, apenas um aspecto de uma estratégia de projeção internacional estreitamente vinculada à clara opção pelo bloco ocidental. Consideramos igualmente inexistente a política externa "terceiro-mundista" de Costa e Silva. Sua orientação manteve-se a mesma, não obstante a recusa em acompanhar as posições norte-americanas que lesavam os objetivos nacionais antes estabelecidos.

Por outras palavras, ambas as políticas externas situavam-se no mesmo quadro estratégico; ambas situavam o Brasil como um ator do campo ocidental. Seu objetivo era o mesmo: promover o desenvolvimento e bloquear o avanço do comunismo. As diferenças de ênfase em seu processo de implementação deveram-se à própria evolução dos interesses nacionais e aos obstáculos resultantes dessa evolução.

O segundo período caracterizou-se pelo rompimento com a ideologia das fronteiras ideológicas. Para essa ruptura concorreram dois fatores: a transformação do Brasil em potência média e o deslocamento do eixo do sistema internacional de Leste-Oeste para Norte-Sul.

Após uma fase de crescimento econômico vertiginoso, o Brasil viu esgotadas suas possibilidades de crescimento e de expansão no campo ocidental. A passagem de país subdesenvolvido para país em desenvolvimento, que antes fora saudada como a consagração das virtudes do capitalismo ocidental, começou a ser percebida como uma ameaça pelas grandes potências, particularmente pelos Estados Unidos, que receavam ver surgir um novo pólo de poder no continente. O grande dilema dos elaboradores da estratégia nacional então traduzia-se em aceitar o papel reservado ao Brasil pelas grandes potências, de se manter como o mais pobre e o mais fraco dentre os mais ricos e os mais fortes, ou enfrentar o desafio de questionar a estrutura de poder mundial para realizar o objetivo de tornar-se uma grande potência.

Todavia, a decisão de aceitar o desafio não foi irrefletida. Ela se adequava à nova tendência do sistema internacional, marcada pelo movimento dirigido por outros grandes Estados do Terceiro Mundo de democratizar as relações internacionais, de modo a romper uma ordem que beneficiava apenas os interesses das grandes potências e excluía os interesses das potências médias e emergentes e do conjunto do Terceiro Mundo.

Conquanto a matriz teórica da nova estratégia fosse a mesma da política externa independente, as condições de realização eram substancialmente diferentes. Nos anos 60 o Brasil apenas iniciava seu processo de industrialização. A bipolarização do sistema internacional era rígida, e a posição brasileira favorável à descolonização visava, antes de tudo, a eliminar a concorrência desleal dos produtos primários das colônias africanas no mercado mundial. Na segunda metade dos anos 70, o Brasil havia-se convertido num exportador de manufaturados e concorria no setor agrícola e no setor de serviços. A guerra fria descaracterizara-se como conflito ideológico, e em seu lugar havia tão somente uma luta entre grandes potências para manter áreas de influência. E, enfim, ao lado do Brasil figuravam outros grandes Estados como a China e a Índia, que igualmente achavam-se tolhidas pela estrutura oligárquica do poder mundial.

Notas

1. Raymond Aron divide os Estados em duas categorias: as grandes potências e os pequenos Estados. As primeiras, em virtude de seus recursos superiores, têm a capacidade de moldar a conjuntura internacional; os segundos, devido à carência de recursos, limitam-se a tentar adequar-se à conjuntura. Raymond Aron, *Paz e guerra entre as nações* (Brasília, UNB, 1979), p.124.

2. Arthur M. Schlesinger, Jr., *Os ciclos da história americana* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1992), p.57.

3. Idem, ib.

4. P. A. Reynolds, *Introduccion al estudio de las relaciones internacionales* (Madri, Tecnos, 1977), p.58.

5. Idem, ib., p.124.

6. Hélio Silva, *O poder militar* (Porto Alegre, LPM, 1984), p.349.

7. Para um melhor entendimento acerca da importância da revolução cubana no debate sobre a política externa independente, ver Tania Quintaneiro, *Cuba e Brasil da revolução ao golpe (1959-1964)* (Belo Horizonte, UFMG, 1988).

8. A propósito do processo de tomada de decisão nos governos militares, ver Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel* (Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978).

9. Discurso proferido pelo presidente Castelo Branco em 31 de julho de 1964 no Instituto Rio Branco, em solenidade de formatura de diplomatas.

10. Explicando as razões da precedência da segurança sobre o desenvolvimento, assim se expressou o embaixador Meira Penna:

"A política externa é um fator subsidiário do Desenvolvimento, para o qual contribui em setores especiais, como comércio exterior, manutenção de preços de produtos primários, condições de assistência e investimentos estrangeiros, etc. A Segurança, pelo contrário, tem a sua preservação garantida, em primeiro lugar, pela política externa, quer através do instrumento da diplomacia, quer pelo uso da força armada. Essa predominância da preocupação com a Segurança sobre a preocupação com o Desenvolvimento, no terreno da política externa, me parece fundamental e tendente a evitar muitos dos mal-entendidos que resultam da aplicação irrestrita do Desenvolvimentismo ao que, afinal de contas, é essencial à política externa: o fator político". Meira Penna, "Oriente-Ocidente: a polarização do mundo e a posição do Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, nº 19, julho de 1965.

11. Presidente Castelo Branco, discurso cit.

12. "Quando o presidente do Chile, Eduardo Frei, apresentou, em 1965, o seu plano para a criação de um mercado comum latino-americano, defrontou-se, como era previsível, com a firme oposição do governo brasileiro. Essa reação negativa compaginava-se perfeitamente bem com nossas posições políticas fundamentais". Carlos Estevam Martins, "A evolução da política exterior brasileira na década 64-74", *Estudos CEBRAP*, nº 12, abril-maio-junho, 1975, p.64.

13. A descrição do processo de negociações com o Paraguai encontra-se em Luís Viana Filho, *O governo Castelo Branco* (Rio de Janeiro, José Olympio, 1975), p.445-446.

14. Meira Penna, op. cit.

15. A respeito das repercussões provocadas pela decisão do governo brasileiro na opinião pública e dos pontos-de-vista da intelectualidade, ver *Política Externa Independente*, nºs 1, 2, 3, de maio/1965, agosto/1965 e janeiro/1966, respectivamente.

16. Luís Viana Filho, op. cit., p.443.

17. Idem, ib., p.448.

18. Discurso pronunciado pelo marechal Artur da Costa e Silva no Palácio do Itamarati, em Brasília, em 5 de abril de 1967.

19. "A política externa do Brasil". Conferência pronunciada pelo ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército em 29 de novembro de 1968.

20. Rodrigo Amado (org. e notas), *Araújo Castro* (Brasilia, UNB, 1982), p.200.

21. "O sucessor de Gordon, John C. Tuthill, que foi embaixador norte-americano de 1966 a 1969, não compartilhava com aquele seu interesse profundo pelo Brasil.

Tuthill considerava que os Estados Unidos 'haviam tido um papel operacional demasiado amplo no Brasil', particularmente no que respeita ao programa de ajuda. Por outro lado, o novo embaixador tinha a impressão de que Costa e Silva, ao contrário de Castelo Branco, mantinha-se relativamente independente dos Estados Unidos." Pedro Fernando Castro Martinez, *Expansionismo y geopolitica en el Brasil contemporâneo* (Mexico, Siglo XXI, 1980), p.128.

22. A este respeito, consideramos indispensável a leitura da obra que estabeleceu as grandes linhas estratégicas da política dos Estados Undios para a América Latina após a Segunda Guerra Mundial: Nicholas J. Spykman, *America's strategy in world politics* (1942).

23. Apud Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)* (Petrópolis, Vozes, 1984), p.145.

24. Sobre a discussão teórica a respeito dos vínculos entre política interna e política externa, ver Marcel Merle, *La politique étrangère* (Paris, PUF, 1984).

25. Alfred Stepan, *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira* (Rio de Janeiro, Arte Nova, 1975), p.198.

26. Carlos E. Martins, op. cit., p.83.

27. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório 1972/M.R.E.* (Brasilia, MRE/CDO, 1972).

28. Oliveiros S. Ferreira, "Política externa a serviço de uma idéia messiânica", *O Estado de S. Paulo*, 31/03/1974.

29. Henry Kissinger, *A la Maison Blanche, 1968-1973*, vol. 1 (Paris, Fayard, 1979), p.677.

30. Idem, ib., p.678.

31. Apud Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989), p.206.

32. Os detalhes da Operação Trinta Horas acham-se descritos em Paulo Schilling, *O expansionismo brasileiro* (São Paulo, Global, 1981).

33. Idem, ib.

34. Moniz Bandeira, op. cit., p.280.

35. Maria Helena M. Alves, op. cit., p.186.

36. Discurso do chanceler brasileiro, Antônio F. Azeredo da Silveira, na abertura da XXIX Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 23 de setembro de 1974.

37. Walder de Góes, op. cit., p.32.

38. Discurso do vice-ministro do Comércio Exterior da República Popular da China, Chen Chieh, durante o almoço oferecido ao representante do governo chinês no Palácio do Itamarati, em 8 de agosto de 1974.

39. Walder de Góes, op. cit., p.38.

40. Declaração de voto do chefe da delegação do Brasil à XXX Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, embaixador Sérgio Corrêa da Costa, feita em 10 de novembro de 1975, sobre dois projetos de resolução referentes à Questão da Palestina.

41. Discurso do chanceler Azeredo da Silveira durante o banquete que ofereceu ao ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Hans-Dietrich Genscher, no Palácio do Itamarati, em Brasília, em 18 de novembro de 1975.

42. Essa argumentação foi apresentada na entrevista do presidente Ernesto Geisel à CBS, dos Estados Unidos, em 27 de março de 1978, a propósito da visita do presidente norte-americano, Jimmy Carter, ao Brasil.

43. Ver George F. Kennan, Samuel Pisar et al., *Détente or débâcle: common sense in US-Soviet relations* (New York, W. W. Norton, 1979).

44. Moniz Bandeira, op. cit., p.236.

45. Discurso do chanceler Azeredo da Silveira no Royal Institute of International Affairs (Chattam House), em Londres, em 21 de outubro de 1975.

46. Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura, "A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira", *Dados*, vol. 25, nº 3, 1982, p.359.

47. Discurso do presidente Ernesto Geisel por ocasião da solenidade de assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia, em 3 de julho de 1978.

48. Sônia de Camargo e J. M. Vasquez Ocampo, *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década de política*

exterior, 1973-1984) (São Paulo, Convívio, 1988), p.125.

49. Conferência do ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1979.

50. Hélio Jaguaribe, *Novo cenário internacional* (Rio de Janeiro, Guanabara, 1986), p.222.

51. Idem, ib.

52. Idem, ib.

53. Discurso do embaixador João Clemente Baena Soares em Washington, em 20 de junho de 1984, ao assumir o cargo de secretário-geral da Organização dos Estados Americanos --OEA.

54. Sônia de Camargo, op. cit., p.151.

55. José Maria Nunes Pereira, "Brasil-África no governo Figueiredo: um balanço", *Contexto Internacional*, IRI/PUC-RJ, nº 2, julho-dezembro 1985, p.86.

56. Conferência do ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1984.

(Recebido para publicação em março de 1993)

Williams da Silva Gonçalves é professor adjunto do Departamento de História da UFF e professor associado do Programa de Estudos Americanos do IFCS-UFRJ.

Shiguenoli Miyamoto é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas.